

*Die „Interstate Commerce Commission“
und die Regulierung
des zwischenstaatlichen Verkehrs
in den Vereinigten Staaten von Amerika*

*Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau*

*vorgelegt von
Diplom-Volkswirt
Alfred Buggle
aus Freiburg i. Br.*

1964

1963

*Die „Interstate Commerce Commission“
und die Regulierung
des zwischenstaatlichen Verkehrs
in den Vereinigten Staaten von Amerika*

*Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
der Rechts-und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg im Breisgau*



*vorgelegt von
Diplom-Volkswirt
Alfred Buggle
aus Freiburg i. Br.*

1964

Referent: Professor Dr. R. J. Willeke
Korreferent: Professor Dr. J. H. Müller
Tag der mündlichen Prüfung: 29. und 30. Juli 1963



Inhaltsverzeichnis.

	Seite
Vorwort	6
Einleitung.....	7
§ 1 Historische Vorbemerkungen.....	9
1) Kurzer Abriß der Entwicklung des Verkehrswesens der Vereinigten Staaten bis zur Verabschiedung der "Act to regulate Commerce".....	9
2) Die gesetzliche Regelung des Verkehrs vor 1887	12
§ 2 Die gesetzliche Grundlage der Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs.....	15
1) Die "Act to regulate Commerce" von 1887, die Urfassung der heutigen "Interstate Commerce Act".....	15
2) Die grundlegenden Vorschriften der "Act to regulate Commerce" von 1887.....	16
3) Die Interstate Commerce Commission, ihre ur- sprünglichen Rechte und Pflichten.....	18
4) Schadensersatz- und Verfahrensvorschriften der "Act to regulate Commerce".....	19
5) Die Mängel der ursprünglichen "Act to regulate Commerce".....	21
§ 3 Die Weiterentwicklung der "Act to regulate Commerce" von 1887 durch die "Amendments".....	24
1) Amendments, die die Einflußmöglichkeiten der ICC in irgendeiner Form verstärkten.....	24
2) Amendments, die allgemeine Vorschriften der "Act to regulate Commerce" zum Gegenstand hatten.....	33
§ 4 Die Interstate Commerce Commission - ihre Entwick- lung, ihre Aufgaben und Möglichkeiten.....	46
1) Die Entwicklung der ICC als Gremium seit 1887	46
2) Die Aufgaben der heutigen Interstate Commerce Commission.....	48
1) Zulassung der Carriers zum zwischenstaat- lichen Verkehr.....	48

	Seite
2) Kontrolle der Frachtenbildung der Carriers	49
3) Finanzierungskontrolle.....	50
4) Konzentrationskontrolle.....	50
5) Kontrolle der Geschäftsbücher.....	51
6) Versicherungskontrolle.....	51
7) Allgemeine Überwachung der Vorschriften der ICA.....	52
3) Die heutigen Möglichkeiten der Interstate Commerce Commission.....	53
4) Die Regulierungsaufgaben der Interstate Commerce Commission im Zeitablauf.....	54
5) Die Funktionen der ICC in quasi- legislativer und quasi- rechtsprechender Hinsicht.....	59
6) Die Stellung der Interstate Commerce Commission in juristischer Hinsicht.....	61
§ 5 Die Grundlagen der Tarifbildung der Verkehrsträger im zwischenstaatlichen Verkehr und die "gerechte" und "angemessene" Transportrate.....	64
1) Die gesetzlichen Grundlagen der Frachtenbildung	64
2) Der Tarifaufbau, erläutert am Beispiel der Eisenbahnen der Vereinigten Staaten.....	66
3) Gerechte ("just") und angemessene ("reasonable") Tarife und die entscheidenden Kriterien hierbei	69
4) Die Art des Transportgutes und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.....	71
5) Die Transportkosten und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.....	73
6) Die Konkurrenz im Verkehr und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.....	77
§ 6 Die wichtigsten Ansatzpunkte für die Politik der Interstate Commerce Commission.....	79
1) Ziele und Möglichkeiten der Verkehrspolitik der ICC.....	79
2) Die Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik als Richtschnur.....	82
3) Die Grenzen der nationalen Verkehrspolitik....	84

	Seite
4) Die wichtigsten Instrumente der Interstate Commerce Commission zur Koordinierung der Verkehrsträger.....	85
5) Die Zulassungsbeschränkung ("control of entry, restriction of entry") als Instrument der Interstate Commerce Commission zur Wettbewerbskontrolle	86
6) Die Tarifpolitik der Interstate Commerce Commission	92
1) Voraussetzungen und Entwicklungen.....	92
2) Die Grenzen der Tarifbildung.....	93
3) Kosten und Tarifbildung.....	95
4) Das "out- of- pocket- costs"- Prinzip.....	100
5) Das "umbrella- rate making"- Prinzip.....	101
6) Das "fully- allocated- costs"- Prinzip.....	102
7) Das Prinzip der Gesamtkosten des kostengünstigen Unternehmens ("fully allocated costs of the low- cost agency").....	103
8) Die Tarifpolitik der ICC in der Praxis.....	105
§ 7 Die Entwicklung der Verkehrsträger in den Vereinigten Staaten in neuerer Zeit.....	108
1) Die Entwicklung der Eisenbahnen.....	108
2) Die Entwicklung des Straßenkraftverkehrs.....	118
Exkurs. Die Besteuerung des gewerblichen Straßenkraftverkehrs in den Vereinigten Staaten.....	122
3) Die Entwicklung der Binnenschifffahrt.....	124
4) Die Entwicklung des Rohrleitungsverkehrs.....	127
§ 8 Kritik der Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs durch die Interstate Commerce Commission...	128
1) Die Benachteiligung der Eisenbahnen durch Subventionierung anderer Verkehrsträger.....	130
2) Die unökonomische Verteilung der Zulassungen von Motor und Water Carriers.....	132
3) Die Förderung eines ökonomisch fehlgesteuerten Wettbewerbs unter den Verkehrsträgern.....	133
4) Das Neben- und Gegeneinander verschieden streng regulierter Carriergruppen.....	136
5) Zusammenfassende Kritik.....	138

§ 9 Die Neuorientierung der Verkehrspolitik der Vereinigten Staaten.....	143
1) Der "Weeks Report" über die Revision der nationalen Verkehrspolitik.....	143
2) Die "Transportation Act" von 1958.....	151
§ 10 Schlußkritik.....	154
Text- und Tabellenanhang.....	159
Literaturverzeichnis.....	167

V o r w o r t

Den ersten Anstoß zur Beschäftigung mit Fragen der Verkehrspolitik gaben dem Verfasser zunächst die Vorlesungen über Verkehrspolitik von Herrn Professor Dr. Alfons Schmitt während des Wintersemesters 1955/56 und während des Sommersemesters 1957 an der Albert- Ludwigs- Universität zu Freiburg/Brsg. Verstärkt wurde die Neigung zur Untersuchung verkehrspolitischer Fragen durch das Zustandekommen des Gemeinsamen Marktes der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in dem unter anderem auch die Probleme der Koordination der Verkehrspolitik aller teilnehmenden Länder gelöst werden müssen.

Das ursprüngliche Thema der vorliegenden Arbeit, lautend
"Die Interstate Commerce Commission"
wurde dem Verfasser im Frühjahr 1958 von Herrn Professor Dr. Schmitt zur Bearbeitung übergeben.

Nach dessen Tod am 5. März 1960 erklärten sich die Herren Professoren Dr. J. Heinz Müller als kommissarischer Leiter des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Freiburg/Brsg. und Dr. Rainer J. Willeke entgegenkommender Weise bereit, die Arbeit weiter und zu Ende führen zu lassen. Auf Wunsch von Herrn Professor Dr. J. Heinz Müller wurde das Thema der Arbeit auf die nun vorliegende Form eingegrenzt.

E i n l e i t u n g

Eine moderne, verkehrswirtschaftlich konzipierte Volkswirtschaft ist gekennzeichnet durch arbeitsteiliges Kooperieren aller beteiligten Wirtschaftssubjekte, die durch regelmäßige Tauschbeziehungen miteinander verbunden sind. Voraussetzung für eine reibungslose Kooperation ist jedoch das Vorhandensein eines funktionsfähigen Geld- und Verkehrswesens.

"Das Geld ist die organisatorische Voraussetzung für das Ingangkommen und Ingangbleiben der interpersonalen Tauschbeziehungen, ein funktionsfähiges Verkehrswesen dagegen ist unerläßliche Bedingung für die interregionale Verknüpfung der arbeitsteilig kooperierenden wirtschaftlichen Teileinheiten"¹⁾.

Der älteste der modernen Verkehrsträger ist die Eisenbahn. Wegen der Vielfalt ihrer Transportdienste, die bis heute in diesem Umfang von keinem anderen Verkehrsträger geboten werden kann und wegen der betriebsnotwendigen Größe ihrer Beförderungskapazität, die stets auf massenhaften Verkehr ausgerichtet ist, hatten die Eisenbahnen zunächst in allen Industriestaaten ein Transportmonopol. Auf verschiedenen Wegen suchte man Auswüchse dieses Monopols zu verhindern bzw. zu beseitigen. Man baute und betrieb die Eisenbahnen entweder von Anfang an als Staatsbahnen (z.B. im ehemaligen Großherzogtum Baden oder im Königreich Bayern), man kaufte die ursprünglich privaten Bahnen nach und nach auf und überführte sie so in staatliches Eigentum (z.B. im Königreich Preußen) oder man verstaatlichte sie kraft Gesetzes. Mit der Verstaatlichung der Eisenbahnen in Frankreich 1937 und in Großbritannien 1948 ging in Europa die Privatbahnära endgültig zu Ende, wenn auch vielerorts noch private Nebenbahnen lokale Verkehrsbedürfnisse befriedigten.

Ganz anders verlief dagegen die Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Dort sind die Eisenbahnen bis heute ein Betätigungsfeld der privaten unternehmerischen Initiative geblieben.

1) Schmitt, A., Über einige Grundfragen der Verkehrstheorie; in: Kruse, A. (Hg.), Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Festgabe für Adolf Weber; Berlin 1951, S. 274

Allerdings hat man sie vor rund achtzig Jahren der Aufsicht einer staatlichen Behörde, der "Interstate Commerce Commission", unterstellt und damit den privatwirtschaftlichen Spielraum nach und nach stark reduziert. Den Änderungen der Marktstruktur entsprechend, wurden dieser Behörde später auch die anderen Verkehrsträger unterstellt, soweit sie intrakontinentalen Oberflächenverkehr betreiben.

Die Aufgabe dieser Arbeit ist nun, die Art und Weise zu untersuchen und zu analysieren, in der die "Interstate Commerce Commission" versuchte, die Verkehrsträger der Vereinigten Staaten zu einem funktionsfähigen Verkehrssystem zu integrieren.

§ 1 Historische Vorbemerkungen.

=====

1) Kurzer Abriß der Entwicklung des Verkehrswesens der Vereinigten Staaten bis zur Verabschiedung der "Act to regulate Commerce".

Bevor man sich die Dampfkraft dienstbar zu machen lernte, dürfte die Entwicklung des Verkehrs überall in der gleichen Weise vor sich gegangen sein, indem man zunächst die natürlichen Gegebenheiten (Gewässer, Tragtiere etc.) benutzte. In den Vereinigten Staaten folgte die Besiedlung durch europäische Einwanderer und damit der Verkehr den Flußläufen entlang ins Innere des Kontinents, und zwar einerseits ausgehend von den Küstenstrichen der sogenannten dreizehn "alten Staaten" (den Kernlanden der heutigen USA), andererseits entlang dem Tale des Mississippi. Da leistungsfähige Straßen noch nicht bestanden, ging die Erschließung des Kontinents in der eben beschriebenen Weise nur langsam vor sich.

Zum Wendepunkt dieser Entwicklung wurde dann die Erfindung der Dampfmaschine¹⁾; damit war der Grundstein für das rasche Wachstum der modernen Industrie und des Verkehrswesens gelegt. In den zwanziger Jahren des vorigen Jahrhunderts begann in den USA der Bau von Eisenbahnen²⁾, zunächst im Osten des Landes. Bevölkerung, Industrie und Landwirtschaft erhielten hierdurch starke Impulse. Erst jetzt wurde es möglich, relativ geringwertige, großvolumige Massengüter (Getreide etc.) nach dem Konsumzentrum Europa zu transportieren, während zuvor nur geringvolumige, hochwertige Güter (Edelmetalle, Rauchwaren etc.) beförderungswürdig waren. Die zunehmende Dichte des Verkehrsnetzes im Osten der Vereinigten Staaten förderte ihrerseits den Zuzug weiterer

1) Einige weitere Zahlen mögen zur Illustration der Nutzung der Dampfkraft dienen:

1807 befuhr das erste, von Fulton erbaute Dampfschiff den Hudson.

1819 erste Atlantik-Überquerung eines Dampfschiffs.

1825 erste englische Eisenbahn Stockton- Darlington.

1835 erste deutsche Eisenbahn Nürnberg- Fürth.

2) Nach Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft, Düsseldorf 1957, S. 284 f., wurde der erste

Siedler und Einwanderer aus Europa. Zu Beginn des Sezessionskrieges (1861-1865) war das Land östlich des Mississippi bereits voll durch Eisenbahnen erschlossen, bis zum Missouri war nur eine Bahnlinie vorgedrungen, während in den Südstaaten der Eisenbahnbau wegen des dortigen Übergewichts der Binnen- und Küstenschifffahrt nur langsam vorstatten ging.

Nach dem Sezessionskrieg begann dann das eigentliche "Eisenbahnzeitalter" der Vereinigten Staaten. Am 10. Mai 1869 war es der "Union Pacific Railway" zusammen mit der "Central Pacific Railway" gelungen, durch den ganzen nordamerikanischen Kontinent hindurch eine Eisenbahnverbindung vom Atlantik zum Pazifik herzustellen. Stark gefördert wurde dieses Unternehmen durch großzügige Landschenkungen seitens der beteiligten Bundesstaaten, Steuerprivilegien etc. Allerdings war dieses Eisenbahnzeitalter auch berüchtigt durch die Mißbräuche, die sich vor allem bei der Finanzierung der Bahnbauten zeigten. Die Gründer der Bahngesellschaften betätigten sich oft auch als Bauunternehmer und als Spekulanten in eigenen Aktien. Folge hiervon waren zahlreiche Bankrotte von Eisenbahnen, deren Kapital meist aus den Groschen vieler kleiner Sparer in Europa bestand, vor allem aus England, Frankreich und Deutschland¹⁾.

Spatenstich für eine Eisenbahn in den USA (nämlich für die Baltimore- und Ohio- Bahn) am 4. Juli 1828 getan; die erste, 13 Meilen lange Teilstrecke dieser Bahn wurde 1830 eröffnet.

1) Kapitalanteile ausländischer Investoren an nordamerikanischen Eisenbahnen zwischen 1890 und 1896.

Gesellschaft	Anteil in % des Gesamtkapitals
Illinois Central Ry.....	65
Pennsylvania Ry.....	52
Louisville & Nashville Ry.....	75
New York, Ontario & Western Ry.....	58
New York Central & Hudson River Ry.....	37
Philadelphia & Reading Ry.....	52
Great Northern Ry.....	33
Baltimore & Ohio Ry.....	21
Chicago, Milwaukee & St. Paul Ry.....	21

Quelle: Ripley, Railroads- Finance and Organisation; Washington 1947, S. 5

Bereits diese Entwicklung lenkte in den Vereinigten Staaten das öffentliche Interesse auf die Eisenbahnen, eine weitere Ursache hierfür lag in deren Tarifpolitik. Da sie (bis zum heutigen Tage privatwirtschaftlich organisiert) in ihren Einzugsgebieten zunächst Monopolisten waren, erstellten sie ihre Tarife entsprechend der Devise "charge, what the traffic can bear!" Diese Tarifpolitik wurde von der Öffentlichkeit als nur vorübergehend und deshalb unbedenklich empfunden, da man der Ansicht war, zunehmende Konkurrenz der Bahnen untereinander würde das Tarifniveau herabdrücken. Tatsächlich führte jedoch der wachsende Konkurrenzdruck in den umstrittenen Gebieten zur Verkehrsbedienung weit unter den Selbstkosten und zu Verlusten, die man durch überhöhte Tarifferoderungen in den unbestrittenen Relationen wieder wettzumachen suchte.

Lange Zeit wechselten die Beförderungspreise häufig. Jeder einflußreiche Verladere verlangte - offen oder auch insgeheim - Sonderkonditionen und erhielt sie auch. Von einer Tarifgleichheit für alle oder gar von einer ausreichenden Markttransparenz konnte unter diesen Umständen keine Rede sein. Es herrschte vielmehr eine ruinöse Konkurrenz unter den Bahngesellschaften, die dadurch gekennzeichnet ist, daß Angebotskapazität vom Markte verdrängt wird, die langfristig betrachtet zur optimalen Bedarfsdeckung benötigt wird.

Um diese Entwicklung zu bekämpfen, entstand unmittelbar nach dem Sezessionskrieg die Vereinigung der "Patrons of Husbandry", nach dem französischen Wort ihrer Zusammenkunftsorte "Grangers" (la grange (frz.) = Scheune) genannt. Diese halbgeheime Organisation, deren Ziel die Verbesserung der Lage der Farmer war, breitete sich schnell über das ganze Land aus. Bald interessierten sich die Grangers, deren Haupttätigkeit zwischen 1870 und 1890 lag, auch für Tariffragen. Als Ergebnis dieser Tätigkeit hatten um 1880 die meisten damaligen Bundesstaaten der USA zum Teil strenge Statuten für die Frachtenbildung der Eisenbahnen erlassen. Diese bundesstaatlichen Statuten betrafen meist nur den "intrastate traffic", d.h. denjenigen Verkehr,

der die Grenzen eines Bundesstaates nicht überschreitet. Daneben erwuchs mehr und mehr das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung des "interstate traffic", desjenigen Verkehrs also, der von einem Bundesstaat der USA in einen anderen oder durch einen dritten hindurch abrollt, denn gerade bei dieser Art des Verkehrs überschritten sich die einzelstaatlichen Vorschriften am stärksten.

2) Die gesetzliche Regelung des Verkehrs vor 1887.

In den Vereinigten Staaten herrschte zunächst das Recht, das die ersten englischen Einwanderer 1607 aus dem England Jakobs I. mitgebracht hatten, selbstverständlich ohne diejenigen Rechtssätze, die diese Menschen ja gerade zum Verlassen ihrer alten Heimat bewogen hatten. Dieses Recht war das sogenannte "Common Law"; lediglich in Louisiana galt das kontinentale oder römische Recht, was damit zusammenhängt, daß der Süden und das Gebiet der Mississippi-Mündung zunächst von Franzosen besiedelt wurde. Dem Common Law unterstanden grundsätzlich auch die "Common Carriers"¹⁾, die angehalten wurden, nur angemessene Beförderungspreise zu verlangen. Unangemessene Preise waren verboten. "Whether or not unreasonable discriminations were prohibited at common law is open to question"²⁾.

1) Die amerikanische Verkehrspolitik unterscheidet drei Arten von Verkehrsunternehmungen, die auch in dieser Untersuchung mehrfach wiederkehren:

- a) der "Common Carrier": er betreibt einen regelmäßigen Linienverkehr mit Personen und Gütern gegen Entgelt im zwischenstaatlichen Verkehr oder im Verkehr mit dem Ausland;
- b) der "Contract Carrier": er betreibt ebenfalls entgeltliche Personen- und Güterbeförderung im zwischenstaatlichen Verkehr oder im Verkehr mit dem Ausland, jedoch nur aufgrund von Einzelverträgen oder -übereinkünften; er wird also nur von Fall zu Fall tätig (Gelegenheitsverkehr);
- c) als "Private Carrier" gilt derjenige, der entweder nur Güter des eigenen Bedarfs befördert oder im Rahmen eines Unternehmens gelegentliche Güterbeförderung vornimmt, z.B. Auslieferungsverkehr eines Grossisten etc.

2) zitiert aus: Tedrow, J.H., Regulation of Transportation; Dubuque/ Iowa 1957, S. 8

Artikel 1, Abschnitt 8, Satz 3 der Bundesverfassung der USA vom 4. März 1789 schreibt vor: "The Congress shall have power... To regulate Commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes". Daraus geht hervor, daß das Recht zur Einflußnahme auf den zwischenstaatlichen und Außenhandel beim Kongreß liegt. Dieses Recht wurde von den Einzelstaaten insbesondere deshalb auf die Bundesregierung übertragen, weil der zwischenstaatliche Handel einerseits nicht Domäne eines oder mehrerer Bundesstaaten sein sollte, andererseits aber für alle Bundesstaaten der USA lebenswichtig ist.

Bereits vor der Verabschiedung der "Act to regulate Commerce" hatte unter anderem Illinois versucht, innerhalb seiner Staatsgrenzen Fragen des zwischenstaatlichen Verkehrs zu regeln. Es setzte Frachtraten zwischen Bahnstationen seines Hoheitsgebiets und New York fest und zwar für das Teilstück innerhalb Illinois. Darauf entschied der höchste Gerichtshof der Vereinigten Staaten, daß dies eine Einflußnahme auf den zwischenstaatlichen Verkehr sei, über den die Kontrolle ausschließlich der Bundesregierung zustehe. Einzelstaatliche Vorschriften seien damit unzulässig¹⁾. Von dieser Entscheidung gibt es allerdings eine Ausnahme: einzelstaatliche, ihrer Natur nach lokale Vorschriften, die nicht mit Bundesgesetz kollidieren und den zwischenstaatlichen Handel nicht ungebührlich beeinträchtigen, sind zulässig (z.B. einzelstaatlicher Lotsenzwang bei Benützung eines bestimmten Hafens, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um "intrastate" oder "interstate traffic" handelt²⁾).

Hauptsächlich der Streitfall der Wabash Railway gegen Illinois aus dem Jahre 1886 gab dann den Anstoß für die Regulierung der Eisenbahnen durch den Bund, nachdem Kongreßausschüsse dieses Vorhaben schon lange untersucht hatten. Vor 1887 waren nur einige Bundesgesetze über Einzelfragen des Eisenbahnverkehrs

1) Wabash Ry. vs. Illinois; 1886

2) Cooley vs. Board of Wardens of Port of Philadelphia; 1851

erlassen worden. So erlaubte ein Gesetz von 1866, Durch-Tarife zu erstellen, Tarife also, die bei Transporten aus dem Gebiet einer Gesellschaft in das einer anderen gelten sollten. Ein anderes derartiges Bundesgesetz war das 28-Stunden-Gesetz von 1873. Es bestimmte, daß bei Viehtransporten die Tiere zwecks Fütterung, Tränkung und Ruhe ausgeladen werden mußten, wenn sie 28 Transportstunden hinter sich hatten.

Wichtig in diesem Zusammenhang und auch für die weiteren Untersuchungen ist nun zu wissen, was der Begriff "interstate commerce" alles umfaßt. Eine amtliche Quelle umreißt seine heutigen Grenzen wie folgt:

"today 'commerce' in the sense of the Constitution, and hence 'interstate commerce', when it is carried on across State lines, covers every species of movement of persons and things, whether for profit or not; every species of communication, every species of transmission of intelligence, whether for commercial purposes or otherwise; every species of commercial negotiation which, as shown by the established course of the business', will involve sooner or later an act of transportation of persons or things, or the flow of services or power across State lines".¹⁾

Der Begriff des "interstate commerce" ist, wie hieraus zu ersehen ist, sehr weit gefaßt.

Mit der Entwicklung der modernen Volkswirtschaft konnte der oben erwähnte Passus der Verfassung der Vereinigten Staaten natürlich nicht mehr Schritt halten. Deshalb wurde das Problem des "interstate commerce" in der "Act to regulate Commerce" von 1887 kodifiziert.

1) Constitution of the United States of America, Analysis and Interpretation (Senate Doc. 170, 82nd Congress, 2nd Session); Washington 1953, S. 119 ff.

§ 2 Die gesetzliche Grundlage der Regulierung des zwischen-
=====
staatlichen Verkehrs.
=====

1) Die "Act to regulate Commerce" von 1887, die Urfassung
der heutigen "Interstate Commerce Act".

Nach langwierigen Vorarbeiten wurde am 4. Februar 1887 die "Act to regulate Commerce" vom Kongreß der Vereinigten Staaten verabschiedet. Damit war ein Gesetz geschaffen, das den ganzen Komplex des zwischenstaatlichen Personen- und Güterverkehrs auf Bundesebene regulieren sollte. Da es abgesehen von der Binnenschifffahrt nur ein Verkehrsmittel von überlokaler Bedeutung gab, nämlich die Eisenbahn, befaßte sich die Act auch nur mit der Regulierung des Schienenverkehrs einerseits und des kombinierten Verkehrs von Eisenbahnen und Binnenschifffahrtsunternehmen andererseits, soweit er unter gemeinsamer Kontrolle und/ oder Leitung betrieben wurde.

Die "Act to regulate Commerce" stellt heute jedoch nur noch den ersten Teil der "Interstate Commerce Act" dar. Nach und nach wurden ihr auch die anderen Verkehrsträger unterworfen, so die "Motor Carriers" (Straßenkraftverkehr mit Personen und Gütern) in Teil II, die "Water Carriers" (Transporte auf Binnengewässern) in Teil III und schließlich die Spediteure in Teil IV der Act.

Formal ist die "Act to regulate Commerce" in 24 Abschnitte eingeteilt. Die Abschnitte 11 und 18, die sich mit der Ernennung und dem Aufbau der "Interstate Commerce Commission" als überwachender Behörde der Act befassen, wurden sofort nach Verabschiedung der Act wirksam, die übrigen Abschnitte 60 Tage später.

Nach ihrem Inhalt lassen sich die Vorschriften der Act in drei Gruppen zusammenfassen, von denen jede eine besondere Aufgabe bei der Regulierung der Carriers hat:

- 1) Die Abschnitte 1 - 7 enthalten die grundlegenden Vorschriften der "Act to regulate Commerce"; sie umreißen die Pflichten der Carriers im Hinblick auf die Frachten-

bildung und die Qualität der Leistung.

- 2) Die Abschnitte 11 und 12, sowie 17 - 24 befassen sich mit den Obliegenheiten der ICC in Ausübung der Rechte und Pflichten, die ihr vom Kongreß zugebilligt worden waren.
- 3) In den Abschnitten 8 und 9, sowie 13 - 16 werden Fragen des Schadensersatzes bei Personenschäden geregelt.

2) Die grundlegenden Vorschriften der "Act to regulate Commerce" von 1887.

Oberste Pflicht jedes Carriers ist es, für die geleisteten Dienste nur gerechte ("just") und angemessene ("reasonable") Entgelte zu verlangen. Überhöhte Transportpreise wurden deshalb verboten¹⁾. Diese Vorschrift fußt auf der Tarifpolitik der Eisenbahnen vor 1887, als die Beförderungsentgelte in den konkurrenzfreien, unbestrittenen Relationen stark überhöht waren, um die Verluste in den umstrittenen Relationen, die teilweise weit unter den tatsächlichen Kosten bedient wurden, wieder wettzumachen.

Zum zweiten wird verlangt, daß die Preise für die Inanspruchnahme einer bestimmten Verkehrsleistung jedermann gegenüber ohne Ansehung der Person gleich zu sein haben²⁾. Die Absicht hierbei ist, ungerechtfertigte Diskriminierung und geheime Rabatte (Refaktien) zu unterbinden.

Weiterhin ist es den Carriers untersagt, einer natürlichen oder juristischen Person Sondertarife einzuräumen³⁾. Dadurch soll in allen Fällen eine gleiche Qualität der Transportleistung für alle Nachfrager gesichert werden.

Unter allen Arten einer Diskriminierung (persönliche, räumliche, sachliche oder zeitliche) gilt die "long and short haul"- Diskriminierung als die schwerwiegendste. Sie ist dann gegeben, wenn für einen Transport über eine bestimmte Strecke ein im ganzen geringerer Preis zu entrichten ist als

1) ICA, Teil I, Abschnitt 1 (5)

2) " " " " 2

3) " " " " 3

für einen Transport über ein Teilstück derselben Strecke und bei Vorliegen von im wesentlichen ähnlichen Umständen und Bedingungen ("under substantially similar circumstances and conditions")¹⁾. Sobald ein Carrier die ICC auf eine -seiner Ansicht nach bestehende- "long and short haul"- Diskriminierung hinweist, ist die Kommission verpflichtet, daraufhin den beanstandeten Fall zu untersuchen. Von sich aus könnte sie zunächst nicht eingreifen; dieses Recht erhielt sie erst später in der "Mann- Elkins Act" von 1910 zugestanden.

Ebenfalls ist es den Carriers untersagt, irgendeinem Vertrag, einer Abrede oder einem Übereinkommen beizutreten, dessen Zweck es ist, die Brutto- oder Nettoeinkünfte zu poolen und nach einem bestimmten, vorher vereinbarten Schlüssel wieder untereinander aufzuteilen²⁾.

Um die Entstehung eines ausreichenden Eisenbahnnetzes zu fördern, mußte der Gesetzgeber auch für einen durchgehenden Verkehr sorgen, einen Verkehr, der sich nicht auf das Gebiet einer Bahngesellschaft beschränkt, sondern mit demjenigen der benachbarten Bahnen verknüpft ist. Alle Vorschriften, die dem Verkehr auf einer solchen Strecke, einer "through-route", entgegenstanden, wurden verboten³⁾. Die Transportentgelte für derartige Strecken ("through- rates" oder "joint- rates" genannt) müssen ohne irgendwelche Diskriminierungen unter den beteiligten Carriers aufgeteilt werden⁴⁾.

Schließlich sind alle der Act unterworfenen Carriers verpflichtet, der ICC ihre Tarifverzeichnisse mit sämtlichen Einzelpreisen für Transportdienste vorzulegen. Außerdem müssen diese Tarifverzeichnisse gedruckt und dem Publikum zur Einsichtnahme zugänglich gemacht werden⁵⁾.

Die Vorschriften über die Tarifbildung sehen gewisse zeitliche Auflagen vor. Während Tarifierhebungen erst nach 10-tägiger

1) ICA, Teil I Abschnitt 4

2) " " " " 5 (1)

3) " " " " 7

4) " " " " 1 (4)

5) " " " " 6 (1)

vorheriger Ankündigung vorgenommen werden durften, wurden Tarifsenkungen mit ihrer Bekanntgabe wirksam. Zwei Jahre nach Erlaß der "Act to regulate Commerce" wurde allerdings auch bei Tarifsenkungen vorgeschrieben, daß sie 10 Tage vorher angekündigt wurden. Heute muß ein Carrier, der seine Preise ändern will, der ICC und der Öffentlichkeit dies dreißig Tage vorher ankündigen. Erhebt die ICC keinen Einspruch, so werden die neuen Sätze nach Ablauf der dreißig Tage wirksam¹⁾.

3) Die Interstate Commerce Commission - ihre ursprünglichen Rechte und Pflichten.

Für die Zwecke der "Act to regulate Commerce" wurde eine besondere Institution geschaffen, nämlich die Interstate Commerce Commission. Zunächst war sie ein Gremium aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag und mit Zustimmung des Senats vom Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt wurden. Die Amtsdauer der ICC-Mitglieder betrug anfangs sechs Jahre. Jedes Mitglied konnte bei Unfähigkeit oder Nachlässigkeit vom Präsidenten aus seinem Amte abberufen werden, keines durfte finanziell an einem der Carriers interessiert sein, deren Regulierung gerade Gegenstand der "Act to regulate Commerce" war²⁾.

Damit die ICC ihre Aufgaben im Rahmen der Act erfüllen kann, wurden ihr von der Legislative bestimmte Rechte und Pflichten übertragen, die in den Abschnitten 11 und 12, sowie 17 - 24 festgelegt sind. Sie bilden den zweiten Kranz von Vorschriften der "Act to regulate Commerce".

Zunächst erhielt die ICC das Recht, sich Einblick in die Arbeitsweise und das Geschäftsgebahren der zu regulierenden Carriers zu verschaffen und darüber dem Kongreß zu berichten³⁾. Alle diese Berichte, sowie alle Entscheidungen in Streitfällen, müssen in gedruckter Form veröffentlicht werden. Die Originale hiervon haben bei Vorlage in Streitfragen ohne weiteres Beweiskraft ("prima facie evidence"), ebenso Kopien, sofern sie das Siegel der ICC tragen und von deren Sekretär beglaubigt sind⁴⁾.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 6 (3)

2) " " " " 11

3) " " " " 12 (1)

4) " " " " 16 (13)

Weiter wurde die ICC ermächtigt, sich eine Geschäfts- und Prozeßordnung zu geben, die letztere für Streitfälle, die ihr zur Entscheidung vorgelegt werden sollten; das Verfahren hierbei sollte sich möglichst eng an die Prozeßregeln vor Gericht anlehnen¹⁾. Zur Führung der Geschäfte der ICC sollte eine Mehrheit der Mitglieder ein beschlußfähiges Gremium bilden²⁾. Wird der Kommission irgendeine Aufgabe zugewiesen, so kann sie diese durch ein einzelnes Kommissionsmitglied bearbeiten lassen oder durch eine Abteilung der ICC, die mindestens aus drei wählbaren Beamten besteht³⁾.

Falls von einer interessierten Partei eine Klage vorgetragen wird, muß die ICC daraufhin Untersuchungen bis zur vollen Klärung des Tatbestandes führen. Auch Zeugen können von der Kommission vorgeladen werden, falls sie dies für notwendig hält⁴⁾. Wenn bei einer Klage die ICC zu der Ansicht kommt, daß die Tarife eines Common Carriers ungerecht, unangemessen oder diskriminierend sind, so ist sie berechtigt vorzuschreiben, wie hoch angemessene Tarife im vorliegenden Fall zu sein haben⁵⁾.

Schließlich hat die ICC die Möglichkeit, von den ihr unterworfenen Carriers Geschäftsberichte nach einem einheitlichen Schema zu verlangen⁶⁾. Allerdings bezog sich diese Möglichkeit anfangs nur auf die Form der Berichte, nicht aber auf den Inhalt, was einen wesentlichen Mangel darstellte. Auch der Termin, zu dem solche Berichte der ICC vorzulegen waren, sowie die Verpflichtung, den Wahrheitsgehalt der Berichte zu bestätigen, fehlte.

4) Schadensersatz- und Verfahrensvorschriften der "Act to regulate Commerce".

Bei der dritten Gruppe von Vorschriften der "Act to regulate Commerce", die sich hinsichtlich der Tarifgestaltung mit mehr

- | | | | | |
|----|------------------------|----|-----|---------------------|
| 1) | ICA, Teil I, Abschnitt | 17 | (3) | |
| 2) | " " " " | 17 | (2) | |
| 3) | " " " " | 17 | (2) | |
| 4) | " " " " | 12 | (2) | , sowie Abschnitt 9 |
| 5) | " " " " | 15 | (1) | |
| 6) | " " " " | 20 | (1) | |

peripheren Problemen befassen und die in den Abschnitten 8 und 9, sowie 13 - 16 geregelt sind, werden zum einen die rechtlichen Möglichkeiten einer Person geregelt, die durch einen Common Carrier infolge einer Verletzung von Vorschriften der Act geschädigt wurde; zum anderen wird das Verfahren bei Erhebung und Nachprüfung einer Klage dargelegt, sowie die Bedeutung einer Vorschrift der ICC und die Stellung der Gerichtshöfe hierzu.

Bei Personenschäden, die ein Carrier bei einem Verstoß gegen Vorschriften der Act verursacht hat, sieht dieses Gesetz die Haftung des Carriers für den vollen Schaden vor¹⁾. Die geschädigte Partei kann ihre Ansprüche entweder vor der ICC oder vor irgendeinem zuständigen Distriktsgericht geltend machen²⁾.

Wird Klage wegen eines Verstoßes gegen Vorschriften der Act erhoben, so muß die klagende Partei -falls sie es vorzieht, sich an die ICC statt an ein Distriktsgericht zu wenden- ihre Klage der ICC in Form einer Bittschrift ("petition") vorlegen, die in kurzgefaßter Form das Wesentliche enthalten muß. Zu beachten ist, daß die ICC anfangs Untersuchungen aus eigener Initiative nicht führen durfte; dieses Recht wurde ihr erst später gegeben³⁾. Nach Eingang einer Klage teilt die ICC den Tatbestand dem beklagten Carrier mit, der innerhalb eines von der ICC zu bestimmenden Zeitraumes schriftlich oder mündlich Stellung dazu nehmen muß. Äußert sich der beklagte Carrier nicht zu der Klage, so ist die ICC verpflichtet, sich selbst Einblick in die Zusammenhänge zu verschaffen⁴⁾. Über jede Untersuchung wegen einer Klage, die an die Kommission herangetragen wird, muß ein schriftliches Protokoll angefertigt werden. Es enthält die Folgerungen, die die ICC aus dem beklagten Tatbestand zieht, zusammen mit allen Entscheidungen und Verfügungen⁵⁾. Dieses Protokoll wird zu den Akten der ICC

1) ICA, Teil I, Abschnitt 8

2) " " " " 9

3) durch die Mann- Elkins Act von 1910

4) ICA, Teil I, Abschnitt 13 (1)

5) " " " " 14 (1)

genommen; damit kann es veröffentlicht werden und hat ohne weiteres volle Beweiskraft vor allen Gerichtshöfen der Vereinigten Staaten und auch vor den Gerichtshöfen der einzelnen Bundesstaaten der USA¹⁾.

5) Die Mängel der ursprünglichen "Act to regulate Commerce".

Nachdem die ursprüngliche Act im Jahre 1897 verabschiedet worden war und damit Gesetzeskraft erlangt hatte, wurden verschiedene Streitfälle aus dem zwischenstaatlichen Verkehr vor die ICC getragen. Dabei zeigte sich, daß die "Act to regulate Commerce" nur unzureichend zur Regulierung des "interstate traffic" geeignet war. Die wesentlichsten Mängel waren folgende:

- 1) das ganze Gesetzeswerk war auf den Begriffen "just" (gerecht) und "reasonable" (angemessen) und "under substantially similar circumstances and conditions" (unter im wesentlichen ähnlichen Umständen und Bedingungen) aufgebaut, wertausfüllungsbedürftigen Begriffen also, die einer sehr vielfältigen Interpretation zugänglich sind. Dies wurde auch beizeiten erkannt und ausgenützt. Im sogenannten "long and short haul- case"²⁾ entschied dann der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten, daß der Passus "under substantially similar circumstances and conditions" in der "long and short haul"-Klausel³⁾ so weit gefaßt sei, daß er bedeutungslos bleibe. Er begründete seine Ansicht damit, daß sich seit 1887 das Wachstum des Verkehrs und die Konkurrenz der Verkehrsträger nicht überall "unter im wesentlichen ähnlichen Umständen und Bedingungen" entwickelt habe.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 14 (3)

2) ICC vs. Alabama Midland Railroad; 1897

3) Die "long and short haul"- Klausel in ursprünglicher Form erklärte es als gesetzwidrig, "for any common carrier subject to the provisions of this Act (to regulate Commerce; der Verf.) to charge or receive any greater compensation in the aggregate for the transportation of passengers or of like kind of property, under substantially similar circumstances and conditions, for a shorter than for a longer distance over the same line, in the same direction, the shorter being included within the longer distance;...."; zitiert bei Locklin, D. Ph., Economics of Transportation, Homewood/Illinois 1960, S. 475

- 2) der zweite Grund für die anfängliche Unzulänglichkeit der Act von 1887 war das geringe Durchsetzungsvermögen der ICC als überwachender Behörde. An dieser Schwäche trug sie jedoch selbst keine Schuld, diese lag vielmehr in einem Konstruktionsfehler der Act. Während nämlich einerseits die Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs der Kommission als Aufgabe zugewiesen wurde, fehlten ihr andererseits die hierzu nötigen Machtmittel. Eine Anordnung der ICC z.B. war zunächst schwebend unwirksam. Zum Wirksamwerden bedurfte sie eines gerichtlichen Gebots oder Verbots. Die Gerichte waren jedoch wegen der damaligen, sehr liberalen Wirtschaftsgesinnung in den Vereinigten Staaten wenig geneigt, einer Behörde Eingriffsmöglichkeiten in privatwirtschaftliche Bereiche zu eröffnen.
- 3) ein weiterer Grund für die geringe Wirksamkeit der "Act to regulate Commerce" lag darin, daß die ICC wohl Tarife aus der Vergangenheit be- oder verurteilen, nicht aber Tarife für die Zukunft vorschreiben konnte. Dieses Recht, mit dem eine schwerwiegende Schwäche der ursprünglichen Act beseitigt wurde, erhielt sie erst später¹⁾.
- 4) auch bei den Berichten, die die Carriers der ICC vorzulegen hatten, waren die Möglichkeiten zur Einflußnahme zunächst gering. Wohl konnte die ICC die Form dieser Berichte bestimmen, nicht aber die inhaltliche Ausgestaltung oder den Abgabetermin. Ebenfalls konnte sie den Inhalt der Berichte erst bei Vorlage nachprüfen und den Wahrheitsgehalt nicht beeiden lassen.

In all diesen Problemen zeigte sich, wie notwendig es war, die Vorschriften der Act zu straffen und vor allem der ICC mehr Regulierungsmöglichkeiten an die Hand zu geben. Deshalb wurde die ursprüngliche Act von 1887 bis heute immer wieder modifiziert und den wechselnden wirtschaftlichen Konstellationen, Erfordernissen und wirtschaftspolitischen Anschauungen durch zahlreiche "Amendments" und (inhaltlich dazugehörnde) Gesetze angepaßt. Vor allem wurde dabei auch das Auftreten neuer Ver-

1) durch die Hepburn Act von 1906

kehrsträger berücksichtigt, so z.B. des Kraftwagens, der auch in den Vereinigten Staaten wie in vielen anderen Ländern das einstige Transportmonopol der Eisenbahnen in mannigfacher und entscheidender Weise beeinträchtigt hat.

§ 3 Die Weiterentwicklung der "Act to regulate Commerce" von
=====

1887 durch die "Amendments".

=====

Seit 1887 wurde die Act von Zeit zu Zeit durch verschiedene "Amendments" weiterentwickelt. Inhaltlich lassen sie sich in zwei Gruppen einteilen:

- 1) Amendments, die die Einflußmöglichkeiten der ICC in irgendeiner Form verstärkten, und
- 2) Amendments, die allgemeine Vorschriften der "Act to regulate Commerce" zum Gegenstand hatten.

1) Amendments, die die Einflußmöglichkeiten der ICC in irgendeiner Form verstärkten.

Wie bereits dargelegt, waren die Möglichkeiten der ICC zur Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs anfangs nicht sehr groß. Sie wurden dadurch noch weiter abgeschwächt, daß die Gerichte oft zu anderen Entscheidungen neigten als die ICC. Als Beispiel hierfür sei der Streitfall Counselman gegen Hitchcock aus dem Jahre 1892 herangezogen. Counselman, ein Binnenschiffer, wurde vor die ICC geladen, um Aussagen zu machen, da er einige Wassertransporte zu untertariflichen Beförderungspreisen vorgenommen hatte. Counselman verweigerte die Aussage, wobei er auf das fünfte Amendment zur Bundesverfassung der Vereinigten Staaten verwies, welches besagt, daß niemand zur Aussage wider sich selbst gezwungen werden kann. Ein erstinstanzliches Urteil hierzu verlangte nun Counselman's Aussage, betonte jedoch, daß ein Zeugnis in einem solchen Falle nicht gegen den Zeugen ausgelegt werden dürfe. Counselman legte hiergegen Berufung ein, und der oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten entschied, Abschnitt 9 der "Act to regulate Commerce" könne Counselman keine volle Sicherheit gewähren. Sein Zeugnis könne andere Dinge ans Licht bringen, die zu seinen Ungunsten ausgelegt werden könnten.

Um dies wieder zu korrigieren, verabschiedete der Kongreß 1893 die "Compulsory Testimony Act". Dieses Gesetz bestimmt, daß in einem Verfahren aufgrund der "Act to regulate Commerce" sich niemand einer Zeugenaussage deshalb entziehen kann, weil diese

Aussage ihn belasten könnte. Andererseits darf aber auch niemand wegen einer solchen Aussage verfolgt und bestraft werden. Damit war ein neuer Standpunkt gegenüber der ersten Fassung des Abschnitts 9 der ursprünglichen Act herrschend geworden¹⁾.

Mit der "Compulsory Testimony Act" von 1893 wurde ein erstes Amendment geschaffen mit dem Ziel, eine Schwäche der "Act to regulate Commerce" zu beheben. Dem gleichen Zweck diente das nächste Amendment, nämlich die "Elkins Act" vom 19. Februar 1903. Hierdurch wurden die Gerichte verpflichtet, Verstöße gegen die Act zu verfolgen und zu ahnden. In einem dritten Amendment, der "Expediting Act" vom 11. Februar 1903, wurde die vordringliche Behandlung einer Klage aus dem Bereich des zwischenstaatlichen Verkehrs gefordert, sofern die Vereinigten Staaten selbst hierbei als Kläger auftraten. Wird einer solchen Klage das Prädikat "von allgemeinem öffentlichen Interesse" zugebilligt, so sind die infrage kommenden Gerichtsinstanzen zu rascher Bearbeitung der Klage verpflichtet.

Diese drei bisher besprochenen Amendments brachten noch keine wesentliche Straffung der Vorschriften der Act oder der Eingriffsmöglichkeiten der ICC.

Von der "Hepburn Act" vom 29. Juni 1906 ging die erste entscheidende Weiterentwicklung der ICC-Kompetenzen aus. Der ICC wurde hierdurch das wichtige Recht gegeben, im voraus Höchstfrachten²⁾, durchgehende Strecken³⁾ und Höchstfrachten für diese vorzuschreiben. Bisher konnte die ICC ja lediglich bereits bestehende Frachten als "just and reasonable" (oder als das Gegenteil hiervon) beurteilen und sich über den Leistungsstand der Carriers informieren. Durch die "Hepburn Act" wurden fortan auch Schnelltransport- und Pipeline-Gesellschaften der Zuständigkeit der ICC unterworfen⁴⁾. Mit diesen neuen Aufgaben war auch das Aufgabengebiet der Kommission gewachsen. Deshalb sah die "Hepburn Act" eine Erweiterung der ICC von fünf auf sieben Mitglieder vor.

1) gemeint ist die "Act to regulate Commerce".

2) ICA, Teil I, Abschnitt 15 (1)

3) " " " " 1 (4)

4) " " " " 1 (3a)

Am 30. Juni 1906 wurden durch die "Immunity of Witnesses Act" die Vorschriften der "Compulsory Testimony Act" wieder etwas beschnitten dadurch, daß man die Straffreiheit bei Zeugenaussagen für natürliche Personen zwar beibehielt, für juristische Personen jedoch wieder beseitigte.

Am 18. Juni 1910 folgte die "Mann-Elkins Act", die ihrerseits ein Amendment zur "Hepburn Act" darstellt. Sie sah die Schaffung eines besonderen Gerichts ("commerce court") zur Durchsetzung der Vorschriften der ICC vor. Dies war notwendig geworden, denn es hatte sich gerade bei Eisenbahnprozessen gezeigt, daß die hier angesprochenen Probleme von Richtern beurteilt werden mußten, die mit dieser speziellen Materie vertraut waren. Nach Faulkner¹⁾ setzten bereits 1912 Meinungsverschiedenheiten im Kongreß der weiteren Tätigkeit dieses Gerichts ein Ende, indem man ihm die notwendigen Budgetmittel strich. Endgültig wurde die Abschaffung des "commerce court" in der unten genannten "Urgent Deficiencies Act" von 1913 ausgesprochen.

Durch die "Mann-Elkins Act" erhielt die ICC auch das Recht, fortan bei Untersuchungen über die Angemessenheit einer neuen Transportrate deren Inkrafttreten für längstens sieben Monate hinauszuschieben, um sich Klarheit über die Wirkung der neuen Rate zu verschaffen²⁾. Ab sofort konnte sie auch Untersuchungen von sich aus führen, während bisher erst durch die Klage eines Carriers ein Anstoß hierzu gegeben werden mußte³⁾. Ferner wurden die ziemlich inhaltlosen Worte "under substantially similar circumstances and conditions" aus der "long and short"-Klausel gestrichen und der ICC in erster Linie zugewiesen festzustellen, ob eine Verletzung dieser Klausel vorlag oder nicht. Zuvor mußte ein solcher Nachweis von einem Carrier ausgehen.

1913 wurde die "Urgent Deficiencies Act" rechtskräftig. Durch sie wurde der "commerce court" wieder abgeschafft. Um mögliche

1) Faulkner, H. U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft; Disseldorf 1957, Fußnote S. 510 f.

2) ICA, Teil I, Abschnitt 15 (7)

3) " " " " 13 (2)

Fehlentscheidungen der ICC zu korrigieren, wurden Möglichkeiten geschaffen, gegen eine ICC-Anordnung anzugehen und sie unter rechtlichen Aspekten nachprüfen zu lassen. Hatte die Kommission z.B. eine Klage wegen eines Verstoßes gegen die "Act to regulate Commerce" erhalten, so konnte sie nun unter Hinzuziehung der beiden Parteien ein sogenanntes "Hearing" veranstalten, einen Meinungsaustausch der Beteiligten also. Dann fällt ein Schiedsrichter der ICC seine Entscheidung, die allen Interessenten an dem Streitfall zugestellt wird. Werden innerhalb dreißig Tagen keinerlei Einwendungen dagegen erhoben, so wird die Entscheidung rechtskräftig. Anderenfalls wird ein sogenanntes "Rehearing" anberaumt; der Befund der ICC hierüber kann schließlich bei einem Bundesgericht der Vereinigten Staaten angefochten werden¹⁾.

Die Abneigung gegen die Zusammenballung wirtschaftlicher Macht in den Händen weniger hatte in den USA bereits in der "Sherman Act" von 1890 ihren Ausdruck gefunden. Aus demselben Geiste heraus wurde am 15. Oktober 1914 die "Clayton Act" verabschiedet. Sie verbot den Carriern im zwischenstaatlichen Verkehr, zwecks verminderten Wettbewerbs unter den Anbietern am Markt für Transportleistungen oder zur Begründung eines Monopols ganz oder teilweise die Aktien oder sonstigen Kapitalanteile einer gleichen Gesellschaft zu erwerben²⁾. Dies gilt nicht für Investmentfirmen oder Geschäftsbeziehungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaften, insoweit der Wettbewerb dadurch nicht wesentlich beeinträchtigt wird³⁾. Auch darf kein Common Carrier finanziell an einem anderen beteiligt sein, wenn beide direkt oder indirekt unter gleicher Leitung stehen⁴⁾. Schließlich muß bei Erwerb einer Beteiligung an einem Common Carrier der Käufer innerhalb dreißig Tagen der ICC einen Bericht vorlegen, aus dem alle wesentlichen Einzelheiten des Rechtsgeschäfts zu ersehen sind. Kommt dabei die ICC zu der Ansicht, der Erwerb habe gesetzliche Normen verletzt, so kann

1) ICA, Teil I, Abschnitt 17 (8)

2) Clayton Act, Abschnitt 7 (1)

3) " " " 7 (3)

4) " " " 10

sie den gesamten Schriftwechsel hierüber zusammen mit ihrer eigenen Stellungnahme dem Oberstaatsanwalt zur weiteren Bearbeitung übergeben¹⁾.

1917 folgte die "Esch Car Service Act", die wegen des Kriegseintritts der Vereinigten Staaten die Rechte der ICC im Hinblick auf den "car service" fixierte. Unter "car service" ist zu verstehen der Gebrauch, die Kontrolle, das Bereitstellen, der Transport, die Verteilung, der Wechsel und der Rücklauf von Lokomotiven, Wagen und allen anderen Fahrzeugen, die zum Transport von Menschen und Gütern dienen, einschließlich von Spezialgeräten und der Gestellung ganzer Züge²⁾. Die Carriers wurden verpflichtet, einen sicheren und der Nachfrage nach Transportraum angemessenen "car service" zu erstellen, sowie hierfür angemessene Möglichkeiten zu schaffen, bzw. zu erhalten³⁾. Die Regeln für den "car service" müssen der ICC von Zeit zu Zeit vorgelegt werden. Falls sie es für nötig hält, kann sie die Carriers veranlassen, diese Vorschriften in ihre Tarifverzeichnisse aufzunehmen⁴⁾. Schließlich kann die ICC nach einem Hearing aufgrund einer Klage oder nach eigenen Überlegungen von sich aus angemessene Vorschriften für den "car service" festsetzen, sowie Strafen für Verstöße gegen diese Normen⁵⁾. Falls nach Ansicht der ICC ein Eisenbahn-Carrier aus irgendwelchen Gründen seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann sie den Verkehr nach ihrem Gutdünken über andere Strecken umleiten und dafür Tarife etc. bestimmen⁶⁾. Die Anordnungen über den "car service" wie auch die anderen Vorschriften zur Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs werden durch Agenten und Agenturen an allen größeren Plätzen der Vereinigten Staaten überwacht, denen gegenüber die Carriers genau so weisungsgebunden sind wie gegenüber der ICC selbst⁷⁾.

-
- | | | |
|----|---------------------------|---------|
| 1) | Clayton Act, Abschnitt 10 | (3) |
| 2) | ICA, Teil I, Abschnitt | 1 (10) |
| 3) | " " " " | 1 (11) |
| 4) | " " " " | 1 (13) |
| 5) | " " " " | 1 (14a) |
| 6) | " " " " | 1 (14a) |
| 7) | " " " " | 1 (17a) |

In Fällen von Transportmittelverknappung, Verkehrsstockungen oder anderen Notfällen erhielt die ICC das Recht, sämtliche Vorschriften der Act zeitweise zu suspendieren. Im Kriegsfall oder bei Bürgerkrieg kann der Präsident der Vereinigten Staaten die ICC ermächtigen, bestimmte Verkehrsleistungen bevorzugt behandeln zu lassen¹⁾.

Aus der Reihe der bisher betrachteten Amendments zur "Act to regulate Commerce" von 1887, die 1893 mit Erlass der "Compulsory Testimony Act" begannen, hatte vor allem die "Hepburn Act" von 1906 große Bedeutung, da sie der ICC die wichtige Möglichkeit an die Hand gab, Höchstfrachten für die Zukunft verbindlich vorzuschreiben. Die weiteren Amendments bis 1917 einschließlic kommen an Bedeutung der "Hepburn Act" nicht gleich, da sie sich meist nur mit Einzelfragen des zwischenstaatlichen Verkehrs befassen.

Einen zweiten Höhepunkt der Amendments stellt die "Transportation Act" vom 28. Februar 1920 dar. Sie fügte zunächst der "Act to regulate Commerce" eine Regel für die Frachtenbildung hinzu²⁾. Diese Regel verpflichtet die ICC bei ihrer Aufgabe, gerechte und angemessene Tarife vorzuschreiben, unter anderem folgende Gesichtspunkte zu beachten:

- 1) die Wirkung dieser Tarife auf das Verkehrsvolumen der beteiligten Carriers;
- 2) das Erfordernis, der Öffentlichkeit einen voll ausreichenden Eisenbahnverkehr zu den geringstmöglichen Kosten zu bieten, und
- 3) die Einnahmen der Carriers so zu gestalten, daß sie ihre Dienste unter ehrbaren, wirtschaftlich vertretbaren Bedingungen erbringen können.

Zusätzlich konnte die ICC fortan außer Höchst- und auch Mindesttarife festsetzen³⁾, die Angemessenheit der Teiltarife eines durchgehenden Tarifs untersuchen und die Höhe der Teiltarife fixieren⁴⁾.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 1 (15)

2) " " " " 15a

3) " " " " 15 (1)

4) " " " " 15 (6)

Auch die finanzielle Kontrolle der Carriers durch die ICC erhielt durch die "Transportation Act" neue Impulse. Abschnitt 20a wurde in die "Act to regulate Commerce" eingefügt und die Carriers dadurch verpflichtet, ohne Erlaubnis der ICC weder Wertpapiere auszugeben, noch irgendeine Haftung (als Girant eines Wechsels, als Bürge etc.) zu übernehmen¹⁾. Ein Gesuch um eine solche Erlaubnis muß beeidigt und vom Direktor, Vize-direktor, Revisor und Kontrolleur der antragstellenden Gesellschaft abgezeichnet und der ICC vorgelegt werden²⁾. Diese nimmt Rücksprache mit dem Gouverneur des Bundesstaates, in dem der antragstellende Carrier arbeitet³⁾. Die ICC kann das Gesuch ganz oder teilweise bewilligen oder ablehnen, sie kann die Bewilligung auch von gewissen Auflagen abhängig machen. Die Entscheidungen hierüber werden in nichtöffentlicher Sitzung gefällt, sie können nur in Anwesenheit aller Kommissionsmitglieder getroffen werden⁴⁾. Diese Vorschriften gelten jedoch nur für Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit von mehr als zwei Jahren. Liegt die Laufzeit von Schuldscheinen darunter und sind nicht mehr davon in Umlauf als 5% vom Pariwert des ausstehenden Kapitals, so bedarf es der Genehmigung der ICC nicht⁵⁾.

Am 30. Januar 1925 folgte auf die "Transportation Act" von 1920 die "Hoch- Smith Resolution". Dieses Amendment sollte der Landwirtschaft der Vereinigten Staaten helfen, die durch die damalige internationale Agrarkrise schwer getroffen war. Deshalb erhielt die ICC den Auftrag, im Rahmen der Gesetze und so schnell wie möglich die Tarifstruktur so zu beeinflussen, daß Agrarprodukte zu den geringstmöglichen Tarifen befördert werden konnten⁶⁾.

Am 4. März 1927 erhielt die ICC durch das "Newton Amendment" ein neues Recht eingeräumt. In der ursprünglichen "Act to regulate Commerce" wurden die Carriers dazu angehalten, Tarifierhöhungen zehn Tage vorher der Kommission und der Öffentlichkeit kundzutun. Erhob die ICC innerhalb der zehntägigen Suspensions-

1) ICA, Teil I, Abschnitt 20a (2)

2) " " " " 20a (4)

3) " " " " 20a (6)

4) " " " " 20a (7)

5) " " " " 20a (9)

6) Hoch- Smith Resolution, Abschnitt 3

periode keinen Einspruch gegen die geplante Ratenanhebung, so durfte der Carrier sein Vorhaben durchführen. Durch das "Newton Amendment" jedoch wurde die Suspensionsperiode auf sieben Monate erhöht¹⁾. Die Prozedur bei Tarifänderungen war jetzt die folgende: der Carrier legte sein Gesuch hierzu der ICC vor. Hierauf konnte die ICC von sich aus oder bei Eingang einer Klage gegen die geplante Tarifänderung ein Hearing mit allen Beteiligten bzw. Betroffenen abhalten, um über die Zulässigkeit des Vorhabens und seine vermutlichen Auswirkungen zu befinden.

1938 wurde die "Civil Aeronautics Act" rechtskräftig, in der die Vorschriften über den gewerblichen privaten Luftverkehr der Vereinigten Staaten niedergelegt sind. Ihre Vorschriften berühren teilweise auch den zwischenstaatlichen Verkehr. Zunächst erhielten die Air- Carriers das Recht zugestanden, mit Common Carriers zu Lande und zu Wasser den gebrochenen Verkehr und entsprechende Tarife hierfür zu vereinbaren. Hiervon sind -bei Gütertransporten- Air- Carriers ausgenommen, die keinen eigenen Flugzeugpark haben. Die Tarife müssen den bekannten Bedingungen entsprechen, sie müssen "just" und "reasonable" sein und von der ICC genehmigt werden.

Alle Fragen, die diesen durchgehenden Verkehr und die hierfür geltenden Tarife berühren, müssen von der ICC oder vom "Civil Aeronautics Board" (CAB) -der überwachenden Behörde der "Civil Aeronautics Act"- einer gemischten Kommission zur Entscheidung vorgelegt werden. Klagen gehen jedoch unmittelbar an die ICC oder an den CAB²⁾. Zu der gemischten Kommission aus ICC und CAB müssen deren Präsidenten von Zeit zu Zeit eine gleiche Anzahl von Mitgliedern ernennen, die über die Probleme des gebrochenen Verkehrs zwischen Air- und Common Carriers und der hierauf anzuwendenden Frachten zu befinden haben³⁾.

Am 16. Februar 1938 wurde die "Agricultural Adjustment Act" erlassen, die die Landwirtschaft der Vereinigten Staaten auf eine krisenfeste Grundlage stellen sollte. Der "Secretary of Agriculture" wurde dadurch ermächtigt, vor der ICC Klage wegen Tarifen

1) ICA, Teil I, Abschnitt 15 (7)

2) Civil Aeronautics Act, Abschnitt 1003

3) " " " " 1003 (c)

und Behandlungsweisen beim Transport von Agrarprodukten zu erheben¹⁾. Die ICC kann hierbei auf die Mitarbeit, die Berichte, die Dienste und die Einrichtungen des "Department of Agriculture" rechnen²⁾.

Während des zweiten Weltkriegs, am 18. September 1940, wurde eine zweite "Transportation Act" erlassen, die unter anderem die Vorschriften des Abschnitts 3 (1) der "Act to regulate Commerce" erweiterte. Vorher war es den Carriers lediglich untersagt, eine natürliche oder juristische Person, einen bestimmten Ort oder eine bestimmte Ware gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Die zweite "Transportation Act" erweiterte diesen Abschnitt durch den Zusatz, daß auch kein Carrier gegenüber anderen diskriminiert werden darf. Damit wird das Diskriminierungsverbot auf die Marktnebenseite ausgedehnt.

Außerdem erhielt die "Act to regulate Commerce" von 1887, erweitert um die Amendments bis zum 17. September 1940, die Bezeichnung "I n t e r s t a t e C o m m e r c e A c t", die sie bis heute führt.

1948 beschloß der Kongreß durch Erlaß der "Reed- Bulwinkle Act", dem Wunsch der Eisenbahnen nach Beibehaltung der bisherigen Tarifübereinkünfte zuzustimmen. Solche Vereinbarungen waren seit Erlaß der "Sherman Act" im Jahre 1896 verboten. Die Eisenbahnen wählten damals den Ausweg, unter Vermeidung formaler Übereinkünfte sich auf "Traffic Associations" zur Diskussion von Tariffragen zu treffen, wobei man sich unter der Hand über die Probleme der Frachtenbildung verständigte. Die ICC ignorierte diesen Zustand zwar lange, aber allmählich wurde dieser Zustand -contra legem- untragbar. Die Eisenbahnen wandten sich deshalb an den Kongreß mit dem Ansinnen, den bisherigen Zustand zu sanktionieren, was 1948 auch geschah, obwohl Präsident Truman damals sein Veto einlegte. Die so getroffenen Tarifübereinkünfte bedürfen

1) Agricultural Adjustment Act, Abschnitt 201 (a)

2) " " " " " 201 (c). - Der

"Secretary of Agriculture" entspricht dem Landwirtschaftsminister in anderen Staaten, sein "Department of Agriculture" den dortigen Landwirtschaftsministerien.

jedoch der Zustimmung der ICC. Seit Erlass der "Reed- Bulwinkle Act" werden die Tarife in den "Traffic Associations" offiziell zwischen den Eisenbahngesellschaften ausgehandelt und als gemeinsamer Tarifvorschlag der ICC unterbreitet. Die ICC genehmigt sie meist, kann sie aber auf eine Klage hin auch ablehnen oder abändern.

Am 16. Juli 1952 wurde durch ein weiteres Amendment Abschnitt 20c in die "Interstate Commerce Act" (ICA) eingefügt. Dieser Abschnitt sieht die Vorlage und Registrierung von Dokumenten bei der ICC vor, die Auskunft über Hypotheken und Verpachtungen von Liegenschaften der Eisenbahnen geben und als Beweis für bestehende Pfandrechte dienen sollen.

2) Amendments, die allgemeine Vorschriften der "Act to regulate Commerce" zum Gegenstand hatten.

Nunmehr sollen aus dem Kranz von Amendments diejenigen herausgezogen werden, die mehr allgemeine Dinge oder Pflichten der Carriers regelten, erweiterten oder neu formulierten.

Die "Elkins Act" vom 19. Februar 1903 erklärte die wissentliche und willentliche Nichteinhaltung von Tarifen, die mit der ICC abgesprochen und von ihr gebilligt worden waren, als strafbares Vergehen, ebenso die Gewährung eines Rabatts oder eine Diskriminierung im Gütertransport. Als Strafe hierfür wurden Geldbußen von \$ 1.000.- bis \$ 20.000.- vorgesehen¹⁾. Derjenige aber, der den Rabatt erhalten hatte, hatte unbeschadet weiterer Maßregelungen nach der "Elkins Act" den dreifachen Dollarbetrag des Rabatts als Strafe verwirkt. Ein solches Untersuchungs- und Strafverfahren hatten die Distriktsanwälte nach Weisung des Oberstaatsanwalts einzuleiten; er gibt diese Weisung von sich aus oder aufgrund einer Klage der ICC²⁾.

Die "Hepburn Act" vom 29. Juni 1906 erweiterte die "Act to regulate Commerce" um die "commodity"- Klausel. Diese Klausel untersagte den Eisenbahnen ab 1. Mai 1908, außer Bau- und Nutz-

1) Elkins Act, Abschnitt 1

2) " " " 1 (3)

holz, sowie anderen betriebsnotwendigen Gütern, Transporte auf eigene Rechnung durchzuführen¹⁾. Diese "commodity"-Klausel ist nach unseren Begriffen als eine Absage an den Werk- oder Eigenverkehr der Eisenbahnen (soweit er über das betriebsnotwendige Maß hinausgeht) zu interpretieren. Außerdem wurden die Common Carriers zwecks Schaffung eines möglichst engmaschigen Schienennetzes verpflichtet, Verbindungsbahnen untereinander und mit der Binnenschifffahrt zu unterhalten und für eine ausreichende Bedienung dieser Strecken besorgt zu sein²⁾.

Die "Carmack Act", ebenfalls aus dem Jahre 1906, vertiefte die Vorschriften der "Act to regulate Commerce" über die Haftung bei Schäden an Transportgütern. Jeder Common Carrier im zwischenstaatlichen Verkehr hat bei Entgegennahme von Gütern dem Anlieferer einen Empfangsschein oder Frachtbrief auszustellen³⁾, der als Beweisurkunde über die erfolgte Übergabe des Gutes an den Frachtführer gedacht ist. Der Aussteller des Empfangsscheins oder Frachtbriefs wurde dem berechtigten Inhaber gegenüber für Verlust oder Beschädigung voll haftbar gemacht, ebenso derjenige Carrier, der die Güter dem Berechtigten auszuhändigen hat (bei Einschaltung eines Unterfrachtführers z.B.). Sind mehrere Carriers in den Transport eines Gutes eingeschaltet, so muß im Schadensfall derjenige Carrier den Schaden ersetzen, der den Empfangsschein oder den Frachtbrief ausgestellt hat. Allerdings kann er bei demjenigen Carrier Regreß nehmen, in dessen Bereich der Schaden entstanden ist⁴⁾.

Wird das Gut im Rahmen des zwischenstaatlichen Verkehrs auch durch ein drittes Land transportiert, muß fortan auch eine "through- bill of lading"⁵⁾ ausgestellt werden.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 1 (3a) und 1 (8)

2) " " " " 1 (9)

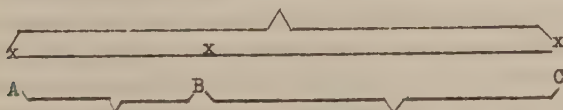
3) " " " " 20 (11)

4) " " " " 20 (12)

5) Dieser Ausdruck deckt sich nicht ganz mit dem entsprechenden deutschen, der "Durch- Konnossement" heißt. Von Konnossement spricht man dann, wenn es sich um einen Seetransport handelt. Das Durch- Konnossement kommt infrage, wenn im Laufe eines Transports mehrere Transportarten in Anspruch genommen werden, wovon aber mindestens eine eine Seefracht-Strecke sein muß. Da aber beim zwischenstaatlichen Verkehr

Die "Mann- Elkins Act" vom 18. Juni 1910 befaßt sich hauptsächlich mit der "long and short haul"- Klausel (ICA, Teil I, Abschnitt 4). War es bisher lediglich untersagt, beim Transport über eine längere Strecke einen geringeren Gesamtpreis zu fordern, als bei einem Transport über ein Teilstück derselben Strecke, so wurde nunmehr ein Passus eingefügt, der es auch verbot, bei einem derartigen Transport eine höhere "Durch- Fracht" zu berechnen, als der Summe der Streckenfrachten entspricht ("intermediate rates"). Folgende Skizze diene zur Veranschaulichung dieses Tatbestandes:

durchgehende Strecke AC mit "Durch- Fracht"



Zwischenstrecken AB und BC, für die die "intermediate rates" gelten.

Außerdem wurde die Wiederanhebung von Tarifen untersagt, die ein Eisenbahn- Carrier zur Bekämpfung der Wasserstraßenkonkurrenz gesenkt hatte. War dieses Ziel erreicht, so durften die Raten nur mit ausdrücklicher Zustimmung der ICC erhöht werden und nur insoweit, als die gewünschte Erhöhung auf veränderten wirtschaftlichen Daten beruhte und nicht auf der gelungenen Ausschaltung der Binnenschifffahrt in einer bestimmten Relation¹⁾.

Auch in der "Panama Canal Act" vom 24. August 1912 wurden Fragen des zwischenstaatlichen Verkehrs mitbehandelt. Alle zum Außenhandel, zur Küstenschifffahrt ("coastwise shipping") oder zum Verkehr von Küste zu Küste ("intracoastal shipping") der Vereinigten Staaten zugelassenen Schiffe, deren Eigentümer,

durch ein fremdes Land nicht immer eine Seefracht-Strecke dazwischen liegen muß (z.B. vom Bundesstaat Oregon im Nordwesten der USA durch Kanada hindurch nach dem Bundesstaat Alaska), wollen wir den Ausdruck "through- bill of lading" beibehalten, um Irrtümer zu vermeiden.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 4 (2)

Charterer oder Kapitäne den Antitrustgesetzen¹⁾ zuwidergehandelt hatten, wurden von der Benutzung des Panama- Kanals ausgeschlossen (Panama Canal Act, Abschnitt 11). Ein solches Benützungsverbot kann jeder Gerichtshof der USA aussprechen, wenn ein Verlader Klage erhebt oder der Oberstaatsanwalt der Vereinigten Staaten den Antrag dazu stellt. Wie schwerwiegend solch ein Benützungsverbot für einen Carrier sein kann, wird an den Alternativen: Fahrt durch den Panama- Kanal oder Umfahrung des Kap Hoorn deutlich.

Am 1. März 1913 verabschiedete der Kongreß die "La Folette Valuation Act". Sie ist heute in Abschnitt 19a der ICA, Teil I, enthalten. Zuvor war Grundlage der Tarifbildungsregeln stets die Forderung, daß alle Tarife "just and reasonable" sein mußten. Dabei wurde schon frühzeitig eingeräumt, daß für die "Angemessenheit" die Betriebskosten der Maßstab sein sollten. Darüber hinaus sollten die Eisenbahnen einen angemessenen Gewinn ("fair return") erwirtschaften. Er sollte auf das Betriebskapital bezogen werden und um entscheiden zu können, ob ein angemessener Gewinn vorlag, mußte man zuerst den Kapitalwert der Eisenbahnen zu erfassen suchen. Die Vorschriften für diese Bewertung enthält eben die "La Folette Valuation Act".

In der "Bills of Lading Act" vom 29. August 1916 wurden die Rechte und Pflichten aus einem Frachtbrief (bzw. im Seeverkehr aus einem Konossement) niedergelegt. Das Gesetz unterscheidet dabei zwei Arten von Frachtbriefen:

- 1) einen, der die Auslieferung der Güter an eine bestimmte Person vorsieht ("straight bill")
- 2) einen, der an die Order irgendeiner Person ausgestellt ist ("order bill").

-
- 1) Zu diesen Antitrust- Gesetzen gehörten am 24. August 1912:
- a) die "Act to protect Trade and Commerce against unlawful Restraints and Monopolies" vom 2. Juli 1890; bekannt unter der Bezeichnung "Sherman Antitrust Act";
 - b) die "Act to reduce Taxation, to provide Revenue for the Government, and for other Purposes" vom 27. August 1894;
 - c) die "Act to amend Sections 73 and 77 of the Act of August 27, 1894, entitled an 'Act to reduce Taxation, to provide Revenue for the Government, and for other Purposes', vom 12. Februar 1913;
 - d) am 15. Oktober 1914 kam zu diesen Antitrust- Gesetzen noch die "Clayton Antitrust Act" hinzu.

Über den unter 2) genannten Orderfrachtbrief stellt die "Bills of Lading Act" fest, daß er ein voll negotiables Papier im Sinne des Handelsrechts sein soll und daß entgegenstehende Eintragungen null und nichtig sind¹⁾. Falls zu einem Orderfrachtbrief ein Zweitexemplar ohne die Bezeichnung "Duplikat" begeben wird, ist der ausstellende Carrier dem gutgläubigen Erwerber des Duplikats ersatzpflichtig²⁾. Dies gilt auch bei Auslieferung der Güter an einen Nichtberechtigten.

Die "Transportation Act" vom 28. Februar 1920 definierte den oben erwähnten angemessenen Gewinn als das Einkommen, "das den Carrier instandsetzt, seine Dienste unter ehrbaren, wirtschaftlich vertretbaren und wirksamen Voraussetzungen zu leisten"³⁾. Das bisher gültig umfassende Verbot für Carriers, ihre Frachteinahmen zu poolen und nach einem bestimmten Schlüssel wieder untereinander aufzuteilen, wurde gemildert. Falls solch ein Pool eine bessere Verkehrsbedienung der Öffentlichkeit mit sich bringt und außerdem den Wettbewerb nicht ungebührlich einengt, konnte er fortan durch die ICC genehmigt werden⁴⁾.

Weiter wurde es neunzig Tage nach Erlass der "Transportation Act" den Eisenbahngesellschaften untersagt, von sich aus neue Bahnlinien zu bauen oder bereits bestehende alte aufzugeben. Für ein solches Vorhaben muß erst eine schriftliche Einverständniserklärung der ICC darüber eingeholt werden, daß der gegenwärtige oder bereits erkennbare zukünftige Bedarf an Transportleistungen dies erfordert⁵⁾. Im Falle der geplanten Stilllegung wollte der Gesetzgeber verhindern, daß eine privatwirtschaftlich unrentable Strecke aufgegeben wird, die gesamtwirtschaftlich durchaus produktiv sein kann, da sie vielleicht abseitig gelegene Gebiete an andere wirtschaftlich bedeutendere Räume anzuschließen vermag. Im Falle des Neubaus einer Bahnlinie wollte man durch den Zulassungszwang eine Vergeudung der

1) Bills of Lading Act, Abschnitt 3

2) " " " " " 5

3) ICA, Teil I, Abschnitt 15a (2)

4) " " " " 5 (1)

5) " " " " 1 (18)

Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital verhindern in der Form, daß z.B. in geringem Abstand neben eine bereits bestehende Linie eine zweite gebaut wird, obwohl die erste in ihrer Kapazität noch nicht voll ausgelastet ist.

Außerdem verbot die "Transportation Act" von 1920 bei gemeinsamer Betriebsführung zweier Carriers, daß eine Person im beiderseitigen Interesse beider Carriers tätig ist (Möglichkeit der Interessenkollision). Dieses Verbot gilt auch dann, wenn gegenseitige wirtschaftliche oder finanzielle Bindungen der Carriers vorliegen. Auch die Form, wie dieses Ziel angestrebt wird, ist gleichgültig, sei es durch gemeinsame Leitung ("interlocking directors"), Eigentümer von Wertpapieren beider Gesellschaften, Holdinggesellschaften oder in anderer Form¹⁾. Allerdings kann die ICC hiervon Ausnahmen bewilligen²⁾.

Ferner wurde die schon mehrfach abgeänderte "long and short haul"- Klausel auch durch die "Transportation Act" erneut modifiziert. Das Verbot des Abschnitts 4 der ICA, Teil I, blieb erhalten, ebenso die Möglichkeit der ICC, Ausnahmen hiervon zu bewilligen und die Grenzen hierfür zu bestimmen. Die Kommission wurde aber nun angewiesen, keine Frachtsätze nach oder von einem weiter entfernten Ort zuzulassen, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Qualität der dargebotenen Verkehrsleistung stehen. Außerdem darf eine Ausnahme von der verbotenen "long and short haul"- Diskriminierung auch dann nicht gemacht werden, wenn lediglich potentielle Konkurrenz durch Wasserstraßen gegeben ist.

Eine letzte Vorschrift der "Transportation Act" von 1920 betrifft den Viehtransport, soweit er ganz mit der Eisenbahn erfolgt. Den Bahnen wurde es untersagt, auf öffentlichen Viehhöfen für das Ein- und Ausladen der Tiere besondere Gebühren zu erheben, es sei denn, der Eigentümer oder Berechtigte habe es ausdrücklich angeordnet oder die Beachtung gewisser Quarantänenvorschriften mache es erforderlich. In diesen Fällen kann

1) ICA, Teil I, Abschnitt 5 (4)

2) " " " " 5 (2)

die ICC entsprechende Vorschriften erlassen¹⁾.

Das "Newton Amendment" aus dem Jahre 1927 ermächtigte die Carriers, in Fällen öffentlichen Notstands (z.B. Erdbeben, Epidemien etc.) Personen und Güter für Hilfszwecke zu herabgesetzten Tarifen zu befördern, vorausgesetzt, daß ihnen die ICC dies vorher für eine bestimmte Zeitdauer (mit oder ohne vorausgegangenes Hearing) zugestanden hatte²⁾.

Der ebenfalls erweiterte Abschnitt 3 (2) der ICA, Teil I, verbot bisher den Carriers, Transportgüter vor der vollen Erstattung der Fracht an den Empfänger auszuhändigen. Ausgenommen hiervon war nur die Kreditgewährung an eine öffentliche Körperschaft der Vereinigten Staaten. Jetzt wurde festgelegt, daß der berechtigte Empfänger der Güter für die Bezahlung der Transportkosten haftet. Tritt er jedoch nur vermittelnd auf (z.B. als Agent, Kommissionär etc.), hat er also kein Eigentum an den ihm übergebenen Gütern, so trifft ihn keine Haftung für die Transportkosten. Er muß allerdings den übergebenden Carrier vor Empfang der Güter auf seine bloße Mittlerstellung aufmerksam gemacht haben³⁾.

Die Haftung für Transportgüter, die beschädigt oder vernichtet wurden, war zuvor auf den annehmenden Carrier beschränkt. Durch das "Newton Amendment" von 1927 wurde die Haftung vom entgegennehmenden Carrier auf den aushändigenden ausgedehnt und ihm ein Rückgriffsrecht auf denjenigen Carrier zugestanden, der den Schaden verursacht hat⁴⁾.

Das Aufkommen des Kraftwagens als neuer Verkehrsträger neben Eisenbahn und Binnenschifffahrt machte sich auch im zwischenstaatlichen Verkehr bemerkbar. Deshalb wurde der Straßenkraftverkehr am 19. August 1935 ebenfalls der Regulierung durch die ICC unterworfen. Die Vorschriften hierzu enthält Teil II der ICA, der sich mit dem gewerblichen Personen- und Güterverkehr durch Motor Carriers im zwischenstaatlichen Verkehr und Außen-

1) ICA, Teil I, Abschnitt 15 (5)

2) " " " " 22

3) " " " " 3 (2)

4) " " " " 20 (11) und (12)

handel der USA befaßt¹⁾.

Von der Regulierung des Straßenkraftverkehrs sind nicht betroffen:²⁾

- 1) Kraftwagen, die nur Schüler und Lehrpersonal befördern, also die sogenannten "Schulbusse";
- 2) Autotaxen, soweit sie nicht mehr als sechs Personen fassen und keinen Linienverkehr zwischen bestimmten Punkten betreiben;
- 3) Kraftwagen, durch die ein Hotel ausschließlich seine Gäste nach und von den Haltepunkten der Common Carriers (z.B. Bahnhöfe, Häfen, später auch Flugplätze) befördern läßt;
- 4) Kraftwagen, die mit Genehmigung und unter Kontrolle des Staatssekretärs für Innere Angelegenheiten der Vereinigten Staaten Besucher nach und durch die Nationalparks befördern;
- 5) Fahrzeuge landwirtschaftlicher Genossenschaften oder Vereinigungen solcher im Sinne der "Agricultural Marketing Act" vom 15. Juni 1929;
- 6) Fahrzeuge zur Verteilung von Zeitungen und Zeitschriften;
- 7) Zubringerfahrzeuge des Luftverkehrs;
- 8) Kraftfahrzeuge im Kommunalverkehr und im zwischenstädtischen Verkehr, z.B. interkommunale Omnibuslinien, und
- 9) die gelegentliche Personen- und Güterbeförderung von Fall zu Fall mittels Kraftwagens.

Für den gewerblichen Straßenkraftverkehr sah die "Motor Carrier Act" von 1935 ein besonderes Zulassungsverfahren vor. Common Carriers benötigen ein "certificate of public convenience and necessity"³⁾, worin die zu befahrenden Verkehrsrelationen, Endpunkte etc. festgelegt sind⁴⁾. Contract Carriers brauchen ein "permit", worin der Rahmen ihrer Tätigkeit abgesteckt ist⁵⁾. Transportmaklern ("broker") schließlich wurde eine Lizenz vorgeschrieben⁶⁾. Sowohl das Zertifikat, als auch das Permit und die

- | | | | |
|----|-------------------------|-----|---------|
| 1) | ICA, Teil II, Abschnitt | 202 | (a) |
| 2) | " " " | 203 | (b) |
| 3) | " " " | 206 | (a) (1) |
| 4) | " " " | 208 | (a) |
| 5) | " " " | 209 | (b) |
| 6) | " " " | 211 | (a) |

Lizenz kann die ICC von sich aus oder wegen einer Klage ganz oder teilweise erweitern, abändern, zurückziehen oder einer anderen natürlichen oder juristischen Person übertragen¹⁾.

Die Ausgabe eines Zertifikats oder eines Permits ist außerdem mit der Auflage verbunden, gegen Personen- und Sachschäden ausreichende Versicherungen abzuschließen, deren Höhe die ICC bestimmt²⁾.

Jeder Motor- Carrier muß auch bei der ICC und bei den Behörden des Bundesstaates der USA, in dem er seine Geschäftszentrale hat, einen Bevollmächtigten ernennen. Er vertritt seine Firma bei Untersuchungen und Verfahren, nimmt Anweisungen entgegen, erstattet Bericht etc.³⁾ Schließlich wurde die ICC angewiesen, alle Kraftwagen kenntlich zu machen, die im zwischenstaatlichen Verkehr betrieben werden⁴⁾. Das geschieht durch Anbringung entsprechender Kennzeichen.

Am 18. September 1940 folgte als sehr bedeutendes Amendement die zweite "Transportation Act" (die erste war vom Jahre 1920). Sie präziserte einleitend die nationale Verkehrspolitik der Vereinigten Staaten.

"Aufgabe der nationalen Verkehrspolitik des Kongreß ist es, für eine gerechte und unparteiische Regulierung aller der Arten von Verkehr zu sorgen, die den Vorschriften dieses Gesetzes (der "Interstate Commerce Act"; der Verf.) unterworfen sind. Das Gesetz soll dabei so angewandt werden, daß die jedem Verkehrsträger eigenen Vorteile anerkannt werden und gewahrt bleiben;

ferner einen sicheren, angemessenen, wirtschaftlichen und wirksamen Betriebsablauf und gesunde Wirtschaftsbedingungen im Verkehrswesen und unter den verschiedenen Verkehrsträgern zu pflegen;

zur Festsetzung und Einhaltung angemessener Frachtsätze ohne ungerechte Diskriminierung, ungehörige Präferenzen oder Vorteile und ohne unfairen, zerstörerischen Wettbewerb zu ermutigen;

-
- | | | |
|----|-------------------------|---------|
| 1) | ICA, Teil II, Abschnitt | 212 (a) |
| 2) | " " " " | 215 |
| 3) | " " " " | 221 (a) |
| 4) | " " " " | 224 |

(in dieser Hinsicht; der Verf.) mit den verschiedenen Bundesstaaten (der USA; der Verf.) und deren Behörden zusammenzuarbeiten

und gerechte Löhne und annehmbare Arbeitsbedingungen zu schaffen - alles mit dem Ziel, ein nationales Verkehrssystem aus Wasserstraßen, Straßen, Schienenwegen und anderen Verkehrsmöglichkeiten zu entwickeln, aufeinander abzustimmen und zu erhalten, das den Erfordernissen des Handels der Vereinigten Staaten, des Postwesens und der nationalen Verteidigung gerecht zu werden vermag. Sämtliche Vorschriften dieses Gesetzes (d.h. der "Interstate Commerce Act"; der Verf.) sind so auszulegen und durchzuführen, daß diese Erklärung (zur nationalen Verkehrspolitik; der Verf.) in die Tat umgesetzt wird"¹⁾.

Diese Erklärung stellt den Kern der gesamten amerikanischen Verkehrspolitik dar. Auf ihr beruhen alle Gesetze und Verordnungen, die zur Regulierung des Verkehrswesens der Vereinigten Staaten bis heute erlassen wurden. Ziel der Verkehrspolitik des Kongreß ist es demnach, die freie Entwicklung des Verkehrswesens in allen seinen Zweigen durch Privatinitiative zu fördern. Die hierfür nötigen Gesetzesnormen sollen ein ausreichendes Angebot an Verkehrsleistungen sichern und den Carriers angemessene Einnahmen aus ihrer Tätigkeit gewährleisten.

Diese Erklärung wurde der ICA als eine Art Präambel vorangestellt. Darüber hinaus brachte die "Transportation Act" von 1940 ebenso wie die vorangegangenen Amendments neue Vorschriften in Einzelfragen des zwischenstaatlichen Verkehrs. So wurden die Eisenbahnen jetzt dazu angehalten, mit der Binnenschifffahrt den gebrochenen Verkehr aufzunehmen, angemessene Tarife hierfür zu erstellen und eine ausreichende Bedienung dieser Strecken zu gewährleisten²⁾. Auch mußten die Carriers zur Verbesserung des gebrochenen Verkehrs fortan geeignete

1) ungekürzt übersetzt vom Verf. aus: "The Interstate Commerce Act"; Washington 1951, S. 1 f.

2) ICA, Teil I, Abschnitt 1 (4)

Umschlagseinrichtungen errichten, z.B. Verschiebebahnhöfe, Kaianlagen etc.¹⁾.

Die Sammlung und Auslieferung von Gütern durch Kraftwagen der Eisenbahngesellschaften blieb von der Regulierung des gewerblichen Straßenkraftverkehrs durch die ICA, Teil II, unberührt.²⁾ Dies gilt auch für Kraftwagentransporte, die eine natürliche oder juristische Person als Agent oder aufgrund eines Vertrags für eine Eisenbahn- oder Schnelltransportgesellschaft an den Endpunkten einer Linie als Sammel- oder Auslieferungsverkehr betreibt. Diese Transporte werden von der ICC als Teil des Verkehrs der betreffenden Bahn- oder Schnelltransportgesellschaft betrachtet und sollen auch dementsprechend behandelt werden. Sie fallen also unter Teil I der ICA³⁾.

Die Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs durch die ICC wurde schließlich dadurch abgerundet, daß man die Binnenschifffahrt⁴⁾ durch die "Water Carrier Act" vom 18. September 1940 und die Spediteure⁵⁾ in der "Freight Forwarder Act" vom 16. Mai 1942 der Zuständigkeit der Kommission unterstellte. Die "Water Carrier Act" stellt heute Teil III der ICA dar, die "Freight Forwarder Act" Teil IV.

Der "Water Carrier Act" unterstehen alle schiffahrttreibenden Common und Contract Carriers, die im zwischenstaatlichen Verkehr oder Außenhandel tätig sind, soweit er sich im Hoheitsgebiet der Vereinigten Staaten abwickelt. Gewisse Ausnahmen sind auch hier vorgesehen, beispielsweise beim Transport von Flüssigkeiten in besonders zugelassenen Tankschiffen⁶⁾; beim

1) ICA, Teil I, Abschnitt 3 (4)

2) " " II, " 202 (c) (1)

3) " " " " 202 (c) (2)

4) Nicht zu verwechseln mit derjenigen Binnenschifffahrt, die zusammen mit Eisenbahngesellschaften unter gemeinsamer Kontrolle und Leitung betrieben wird und bereits in Teil I der ICA geregelt ist.

5) Der Begriff des Spediteurs ist hier weiter gefaßt als in unserem deutschen Handelsgesetzbuch insofern, als dem "Freight Forwarder" auch die Funktion des Frachtführers zugewiesen wird. ICA, Teil IV, Abschnitt 402 (5) sagt: "the term 'freight forwarder' means any person which holds himself out to the general public as a common carrier to transport or provide transportation of property..."

6) ICA, Teil III, Abschnitt 303 (d)

Wassertransport durch Contract Carriers, wenn die spezifische Eigenart der Ladegüter besondere Transportgefäße oder Einrichtungen erfordert (Südfrüchte, Fleisch, unter Druck verflüssigte Gase etc.) und die Beförderung nicht anderen Verkehrsträgern gegenüber als Konkurrenz anzusehen ist; bei Schiffen, die nicht mehr als drei Arten von Schüttgütern gleichzeitig transportieren¹⁾ und schließlich in allen Fällen, bei denen eine Regulierung durch die "Water Carrier Act" zur Ausführung der nationalen Verkehrspolitik nicht nötig erscheint²⁾. Für Common Carriers ist auch hier ein "certificate of public convenience and necessity" vorgeschrieben, für Contract Carriers ein "permit". Die Ausgabe dieser Dokumente durch die ICC erfolgt nach dem gleichen Verfahren, wie es auch in der "Motor Carrier Act" vorgesehen ist. Eine Besonderheit der Regulierung der Water Carriers liegt darin, daß einmal erteilte Zertifikate und Permits im Gegensatz zu den Motor Carriers nicht mehr gelöscht werden können, selbst wenn sie nicht mehr oder nur vorübergehend nicht benutzt werden. Dieser Umstand macht es der ICC sehr schwierig, bei Anträgen auf Neuzulassung zur Binnenschifffahrt festzustellen, ob in der fraglichen Region nicht schon ausreichend Binnenschiffsraum angeboten wird.

Abgesehen von gewissen Vorschriften, die sich aus der Eigenart von Binnenschiff und Kraftwagen ergeben, enthalten sowohl die "Motor Carrier Act" als auch die "Water Carrier Act" die gleichen wesentlichen Gedanken zur Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs, wie sie bereits Teil I der ICA durchziehen und wie sie die Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik von 1940 erneut präzisiert hat: Forderung nach gerechten und angemessenen Transportpreisen; Verbot von ungerechtfertigten Diskriminierungen und Präferenzen; das Recht der ICC, Untersuchungen anzustellen und Berichte zu verlangen; die Pflicht der Carriers, ihre Tarife der ICC zur Genehmigung vorzulegen und anschließend dem Publikum zugänglich zu machen und nicht zuletzt die Aufnahme des gebrochenen Verkehrs mit anderen Verkehrsträgern.

1) ICA, Teil III, Abschnitt 303 (c)

2) " " " " 303 (g)

Die "Freight Forwarder Act" vom 16. Mai 1942 machte das Tätigwerden eines Spediteurs von der vorherigen Ausstellung einer Lizenz durch die ICC abhängig¹⁾. Darin sind die zur Beförderung zugelassenen Güter und die Verkehrsrelationen festgelegt, in denen der Spediteur sein Geschäft betreiben darf²⁾. Die Lizenz darf übrigens von der ICC nicht mit der Begründung verweigert werden, daß bereits genügend Spediteure im gleichen geographischen Raume tätig seien³⁾. Wie bei den anderen Carriers kann die ICC auch hier die Angemessenheit der Tarife kontrollieren, Regeln für die Tätigkeit der Spediteure aufstellen und Berichte verlangen.

Ab 1952 dürfen Motor Carriers Aktien ohne Genehmigung der ICC bis zu einem Höchstbetrag von \$ 1 Million begeben, statt bisher \$ 500.000.-. Die Höchstgrenze der kurzfristigen Verschuldung wurde von bisher \$ 100.000.- auf \$ 200.000.- festgelegt⁴⁾.

-
- | | | |
|----|-------------------------|---------|
| 1) | ICA, Teil IV, Abschnitt | 410 (a) |
| 2) | " " " | 410 (e) |
| 3) | " " " | 410 (d) |
| 4) | " " II | 214 |

§ 4 Die Interstate Commerce Commission - ihre Entwicklung,
=====

ihre Aufgaben und Möglichkeiten.
=====

1) Die Entwicklung der ICC als Gremium seit 1887.

Bisher wurde die Entwicklung der "Act to regulate Commerce" von 1887 bis zur heutigen "Interstate Commerce Act" verfolgt und dabei die Erweiterung der Befugnisse und Eingriffsmöglichkeiten der ICC zur Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs beschrieben, vor allem auch mit der Entwicklung neuer Verkehrsträger und im Zusammenhang mit den wechselnden wirtschaftlichen Bedingungen. Nunmehr soll der Weg verfolgt werden, den die ICC als Gremium, d.h. in organisatorischer Hinsicht, seit 1887 genommen hat.

Die "Act to regulate Commerce" sah vor, eine Kommission zu bilden, die Interstate Commerce Commission. Diese bestand ursprünglich aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag und mit Zustimmung des Senats vom Präsidenten der Vereinigten Staaten für eine Amtsdauer von sechs Jahren ernannt wurden¹⁾. Die ICC selbst wählte aus ihrer Mitte einen Sekretär und wurde außerdem ermächtigt, die nötigen Angestellten zu beschäftigen²⁾. Dabei blieb es nahezu zwanzig Jahre lang.

Die "Hepburn Act" vom Jahre 1906 erweiterte die Befugnisse der ICC und stellte sie vor neue Aufgaben (Erlaß von Höchsttarifen, Ausdehnung der Zuständigkeit auf Schlafwagen-, Express- und Pipeline- Gesellschaften etc.). Die Mitgliederzahl der ICC erwies sich hierfür als zu klein, weshalb die "Hepburn-Act" die Zahl der Kommissionsmitglieder von fünf auf sieben erhöhte und ihre Amtszeit von sechs auf sieben Jahre verlängerte.

Bereits 1917 mußte die ICC, deren Aufgabenbereich erneut gewachsen war, um weitere zwei Mitglieder und 1920 durch die "Transportation Act" abermals um zwei auf elf Mitglieder erweitert werden. Diesen Mitgliedsbestand weist die Kommission bis heute auf.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 11

2) " " " " 18 (1)

Auch die Arbeitsweise der ICC hat sich 1887 mit den wachsenden Aufgaben geändert. Bis zum Jahre 1917 wurden alle Entscheidungen von der Gesamtheit der Kommissionsmitglieder gemeinsam getroffen. Ab 1917 sah man einzelne Abteilungen vor, die sich mit Spezialfragen zu befassen haben. Diese Abteilungen bestehen aus mindestens drei ICC- Mitgliedern, die sowohl in einer, als auch in mehreren Abteilungen tätig sein können. Den Vorsitz führt das jeweils dienstälteste ICC- Mitglied¹⁾. Diesen Abteilungen kann die ICC alle diejenigen Geschäfte, Aufgaben und Funktionen übertragen, die ihr selbst vom Kongreß der Vereinigten Staaten übertragen worden sind²⁾. Lediglich drei Fragenkreise können nicht von einer Abteilung, sondern nur von der Gesamtheit der ICC- Mitglieder entschieden werden. Dies sind:

- 1) die Zulassung eines Motor Carriers oder eines Spediteurs für mehr als drei Bundesstaaten der USA³⁾;
- 2) der Erlass von Verfahrensregeln für eine Abteilung der ICC⁴⁾, und
- 3) die Abänderung von Vorschriften, die die ICC als Ganzes erlassen hat⁵⁾.

Diese Delegation des Rechts zum Bearbeiten einzelner Sachgebiete wurde 1933 weiter verfeinert. Außer der Kommission als Ganzem und ihren verschiedenen Abteilungen konnten fortan auch die einzelnen Kommissionsmitglieder und sogenannte "Boards" Entscheidungen treffen. Ein solcher Board besteht aus mindestens drei wählbaren ICC- Angestellten. Wählbar im Sinne dieser Vorschriften sind Untersuchungsbeauftragte, Büro- und Abteilungsleiter, sowie Anwälte⁶⁾. Jede klagende Partei, deren Fall von einem Board, einer ICC- Abteilung oder einem ICC- Mitglied entschieden wurde, kann jedoch Berufung gegen die getroffene Entscheidung einlegen, die dann von der ganzen Kommission verhandelt werden muß. Auch können Parteien, deren Fall nicht vor der ICC als Ganzem entschieden wurde, direkt bei einem Bundesgericht der USA Berufung einlegen.

1)	ICA, Teil I, Abschnitt	17	{1}	; siehe hierzu auch den Textanhang.
2)	" " "	17	{2}	
3)	" " II	205	{a}	
4)	" " I	17	{3}	
5)	" " "	17	{5}	
6)	" " "	17	{2}	

Gewisse Probleme sind jedoch den Abteilungen, Boards oder einzelnen Kommissionsmitgliedern von vornherein entzogen, und auch für die erste Behandlung allein dem gesamten ICC- Gremium zugewiesen. Es sind dies:

- 1) allgemeine Untersuchungen;
- 2) Gesuche um Wiederaufnahme eines Klageverfahrens;
Gesuche um nochmalige Erwägung eines Falles
("reconsideration");
Gesuche um erneute Beweisführung ("reargument");
Gesuche um nochmalige Anhörung aller Beteiligten
("rehearing"), und
- 3) Wiederaufrollung von Streitfällen.

2) Die Aufgaben der heutigen Interstate Commerce Commission.

Der Interstate Commerce Commission sind heute folgende Aufgaben zugewiesen:

- 1) Die Zulassung der Carriers zum zwischenstaatlichen Verkehr;
- 2) die Kontrolle der Frachtenbildung der Carriers;
- 3) Finanzierungskontrolle;
- 4) Konzentrationskontrolle;
- 5) Kontrolle der Geschäftsbücher;
- 6) Versicherungskontrolle, und
- 7) allgemeine Überwachung der Vorschriften der ICA.

ad 1) Die Zulassung der Carriers zum zwischenstaatlichen Verkehr.

Für die Zulassung der Carriers gelten unterschiedliche Bestimmungen. Common Carriers, gleichgültig, ob es sich um Schiene, Straße oder Wasserstraße handelt, benötigen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit ein Zertifikat, das ihnen die "public convenience and necessity" ihres Vorhabens bestätigt. Sie müssen nachweisen, daß das gegenwärtige oder bereits erkennbare zukünftige Transportbedürfnis der Öffentlichkeit ihre Dienste rechtfertigt. Außerdem müssen sie geeignet, willens und fähig sein, die von ihnen vorgeschlagenen Verkehrsleistungen zu erstellen und die Vorschriften der ICA zu beachten.

Contract Carriers bedürfen zur Ausübung ihrer Tätigkeit eines Permits, über das ebenfalls die ICC entscheidet. Sie brauchen das gegenwärtige oder bereits erkennbare zukünftige Interesse der Öffentlichkeit an ihren Diensten nicht nachzuweisen, sondern müssen nur geeignet, willens und fähig sein, ihre Leistungen im Einklang mit den Normen für den zwischenstaatlichen Verkehr zu erbringen.

Private Carriers müssen sich lediglich bei der ICC registrieren lassen. Darüber hinaus überwacht die Kommission den Zustand der Fahrzeuge und die Arbeitszeit des Fahrpersonals.

Eisenbahnen als die bedeutendsten Träger des öffentlichen Verkehrs müssen auch ein Zertifikat einholen, bevor sie eine Linie stilllegen wollen¹⁾. Die anderen Carriers benötigen hierfür keine Erlaubnis der ICC. Weiterhin können die Zulassungen von Motor Carriers und Spediteuren vorübergehend widerrufen oder gelöscht werden, wenn die ICA oder die Auflagen der Kommission absichtlich mißachtet werden²⁾.

ad 2) Die Kontrolle der Frachtenbildung der Carriers.

Die Frachten aller Common Carriers müssen gerecht und angemessen sein. Die ungerechtfertigte Diskriminierung und die unangemessene Bevorzugung einer Person, eines Ortes, einer Verkehrsrelation oder eines bestimmten Gutes sind verboten. Um diese Vorschriften durchzusetzen, kann die ICC vorgeschlagene Tarifänderungen für längstens sieben Monate zurückstellen, um das vermutliche Ergebnis zu analysieren. Sie kann aber auch mit oder ohne vorangegangenes Hearing Höchst- oder Mindestfrachten beschließen, die die Common Carriers beobachten und einhalten müssen³⁾.

Darüber hinaus kann die Kommission von einer Eisenbahngesellschaft, die verbotene Frachten von Verladern erhoben hat, die Zahlung von Geldbußen verlangen. Eine solche Anordnung der ICC braucht nicht weiter begründet zu werden; sie hat prima facie Beweiskraft, wenn der Carrier nicht zahlen will und der Verloader seine Klage vor einen Gerichtshof trägt.

1) ICA, Teil I, Abschnitt 1 (18 - 20)

2) " " II, " 212 (a) und Teil IV, Abschnitt 410 (f)

3) " " I, " 1, 2, 3 und 13; Teil II, Abschnitt 216

Common Carriers müssen ihre Tarifverzeichnisse bei der ICC einreichen, registrieren lassen und der Öffentlichkeit zur Einsichtnahme zugänglich machen. Es müssen daraus alle Beförderungspreise, Frachten, Gebühren, Klassifizierungen und Sonderkonditionen zu ersehen sein, die mit diesen Tarifen zusammen gelten. Tarifänderungen müssen dreißig Tage vor Inkrafttreten der ICC angezeigt werden, es sei denn, die Kommission ist aus triftigen Gründen mit einer kürzeren Wartezeit einverstanden. Die ICC überwacht diese Bestimmungen und erläßt die nötigen Ausführungsvorschriften. Alle Common Carriers müssen sich strikt an die bei der Kommission eingereichten und veröffentlichten Tarife halten.

Contract Carriers in der Binnenschifffahrt und im Straßenkraftwagenverkehr müssen mit gewissen Ausnahmen nur ihre Mindestpreise der ICC melden und veröffentlichen¹⁾. Die Kommission kann auch von sich aus entscheiden, ob der Beförderungspreis eines Contract Carriers unter einem angemessenen Minimum liegt und nötigenfalls selbst einen Mindestpreis setzen, der fortan gültig sein soll.

ad 3) Die Finanzierungskontrolle.

Die Vorschriften der ICC über die Finanzierung der Carriers knüpfen an die Erfahrungen an, die man in den Vereinigten Staaten beim Eisenbahnbau in den Jahrzehnten vor 1887 gesammelt hatte²⁾. Eisenbahnen und Motor Carriers bedürfen zur Ausgabe von Wertpapieren erst der Zustimmung der ICC³⁾. Motor Carriers, deren umlaufende Wertpapiere den Betrag von \$ 1.000.000.-nicht überschreiten, sind von dieser Anordnung befreit.

ad 4) Konzentrationskontrolle.

Die Ablehnung großer wirtschaftlicher Macht in wenigen Händen führte in den Vereinigten Staaten bereits um die Jahrhundertwende zum Erlaß von Antitrust-Gesetzen⁴⁾. Auch in den Normen für den zwischenstaatlichen Verkehr kommt die Absicht des

1) ICA, Teil II, Abschnitt 218 und Teil III, Abschnitt 306 (e)

2) siehe hierzu Seite 10

3) ICA, Teil I, Abschnitt 20a und Teil II, Abschnitt 214

4) siehe hierzu Seite 36, Fußnote 1

Kongreß zum Ausdruck, unter allen Umständen eine ausreichende Anzahl voneinander unabhängiger Verkehrsunternehmen zu erhalten.

Deshalb sind Fusionen zweier oder mehrerer Eisenbahnen, Expres-, Schlafwagengesellschaften, Motor und Water Carriers grundsätzlich verboten. Allerdings kann die ICC von diesem Verbot Ausnahmen bewilligen, wenn nachgewiesen werden kann, daß die geplante Fusion den Wettbewerb unter den verschiedenen Verkehrsträgern oder auch innerhalb eines Verkehrsträgers nicht wesentlich mindert. Dagegen ist eine Fusion von Motor Carriers ohne weiteres zulässig, wenn die Gesamtzahl der Fahrzeuge nach erfolgtem Zusammenschluß zwanzig nicht übersteigt.

ad 5) Kontrolle der Geschäftsbücher.

Die Abschnitte 20, 220, 313 und 412 der ICA verpflichten die Carriers zur Vorlage von Jahres- und anderen Berichten bei der ICC. Außerdem müssen die Carriers Geschäftsbücher und fortlaufende schriftliche Aufzeichnungen führen. Die Vorschriften der Kommission hierüber variieren je nach der Größe und Bedeutung des einzelnen Carriers. Bei kleineren Unternehmungen werden sie lockerer gehandhabt als bei den großen. Besondere Aufmerksamkeit schenkt die ICC auch der Sicherheit der beförderten Personen und Güter. Ernstere Unfälle bei Eisenbahnen und auch bei Motor Carriers müssen der ICC gemeldet werden¹⁾. Die Angaben in solchen Berichten und die eigenen Untersuchungsergebnisse der Kommission hierüber dienen dann wieder der Förderung der Sicherheit im Eisenbahn- und Straßenkraftverkehr und finden ihren Niederschlag in der ICA, z.B. in Abschnitt 25, Teil I, worin die ICC ermächtigt wird, nach ihrem Ermessen die Anwendung von Blocksignal- Systemen, automatischen Bremsanlagen etc. vorzuschreiben.

ad 6) Versicherungskontrolle.

Auch in den Vereinigten Staaten wird anerkannt, daß das Inbetriebsetzen eines Verkehrsmittels wegen seines Gewichts, seiner Stärke oder Schnelligkeit eine erhöhte Gefährdung für

1) Die "Accident Reports Act" vom 6. Mai 1910 verlangt von den Eisenbahnen sogar allmonatlich die Abgabe eines beeidigten Berichts über Zusammenstöße und Entgleisungen.

die Umwelt darstellt. Deshalb ermächtigen die Abschnitte 215, 404 (c) und (d) die ICC, den Carriers angemessene Haftpflichtversicherungen gegen Personen- und Sachschäden vorzuschreiben. Auch kann die ICC Motor Carriers und Spediteure zum Abschluß von Stückgutversicherungen zugunsten eines Verladers veranlassen. Unter bestimmten Prämissen sind auch Selbstversicherungen (Schadensersatz durch Selbsteintritt) zulässig.

ad 7) Allgemeine Überwachung der Vorschriften der ICA.

Die ICC muß einmal die Vorschriften der ICA überwachen und ihre Einhaltung durchsetzen; zum zweiten muß sie die bereits erwähnte nationale Verkehrspolitik des Kongreß durchführen. Zu diesem Zweck kann die Kommission Verfahrensregeln aufstellen, sowie "hearings" veranstalten, um sich Klarheit über strittige Fragen zu verschaffen, oder um dem Kongreß Empfehlungen über nachträgliche oder zusätzliche gesetzliche Normen zuzuleiten. Weiter kann die Kommission zu diesem Zweck Zeugen vorladen und Aussagen verlangen. Derartige Verfahren sollen sich in der Form möglichst eng an Gerichtsverfahren anlehnen. Die ICC stellt dann das Beweismaterial über Verstöße gegen die ICA zusammen und bereitet die nötigen rechtlichen Schritte vor, um dem Gesetze Geltung zu verschaffen. Gerichtliche Maßnahmen und Strafprozesse werden nötigenfalls im Namen der Vereinigten Staaten bis vor die höchsten Berufungsinstanzen getragen.

3) Die heutigen Möglichkeiten der Interstate Commerce Commission.

Die natürlichen und juristischen Personen, an die sich die ICC bei ihrer Tätigkeit wendet, sind die Common Carriers, die Contract Carriers, die Private Carriers und die Spediteure im zwischenstaatlichen Verkehr und Außenhandel, soweit er das Hoheitsgebiet der Vereinigten Staaten berührt.

Die ICC kann außerdem Vorschriften für Personen, die zwei oder mehrere Carriers (finanziell) kontrollieren, und für Verlader erlassen. Als Beispiel hierzu seien die Vorschriften über Kennzeichnung und Verpackung beim Transport von Explosivstoffen und anderen gefährlichen Substanzen genannt, die auch

für Verlader bindendes Recht darstellen¹⁾.

Trotz dieses umfangreichen Personenkreises, für den die ICC im zwischenstaatlichen Verkehr Rechtsnormen setzen kann, gibt es hiervon zahlreiche Ausnahmen, die in der ICA festgelegt sind. Die wichtigsten sollen nochmals kurz dargelegt werden:

- 1) die bereits erwähnte Ausnahme für Schulbusse, Hotelfahrzeuge etc., wie sie in der ICA, Teil II, Abschnitt 203(b) festgelegt ist. Die ICC kann hierbei nur die Verkehrstüchtigkeit der Fahrzeuge und die Arbeitszeit der Fahrer überwachen. Abschnitt 203 (b) der ICA, Teil II, zählt im ganzen sechs Ausnahmen von der Regulierung des Straßenkraftverkehrs durch die ICC auf. Die wichtigste hiervon und gleichzeitig die umstrittenste ist der Kraftwagentransport von Vieh, Fischen, Agrarprodukten und Gartenbauerzeugnissen in unbearbeitetem Zustand, sofern die hierfür verwandten Fahrzeuge nicht zum Transport von anderen Gütern oder von Fahrgästen gegen Bezahlung benutzt werden.
- 2) Abschnitt 303 der ICA, Teil III, enthält ebenfalls wichtige Ausnahmen von der Regulierung der Water Carriers durch die ICC. Dazu gehören unter anderem Schiffe, die nicht mehr als drei Schüttgüter gleichzeitig transportieren, sowie Tankschiffe.
- 3) Die Ausnahmen von der Regulierung durch die ICA, Teil IV, betreffen Spediteurleistungen für landwirtschaftliche Absatzgenossenschaften und für Transporte von Vieh und Fischen²⁾.

Die Konsequenzen, die sich aus diesen Ausnahmen ergeben, sollen erst später untersucht werden, wenn die Auswirkungen der Politik der ICC auf die verschiedenen Verkehrsträger in den Vereinigten Staaten untersucht werden.

1) Federal Explosives Act vom 25. Juni 1948

2) ICA, Teil IV, Abschnitt 402 (8) (b)

4) Die Regulierungsaufgaben der Interstate Commerce Commission im Zeitablauf.

Der ständige Wechsel im Wirtschaftsablauf äußert sich auch im Verkehrswesen und stellt die langfristige Anpassung der Verkehrspolitik stets vor neue Aufgaben. Dies gilt auch für die ICC, wie ein Rückblick zeigt.

Vor dem ersten Weltkrieg hatten die Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten wie auch in den meisten anderen Industrienationen ein fast vollständiges Monopol auf dem Verkehrsmarkt. In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen wurde dieses Monopol durch das Vordringen neuer Verkehrsträger, vornehmlich des Kraftwagens und des Flugzeugs, wesentlich eingeschränkt. Die zunehmende Konkurrenz am Verkehrsmarkt fand darum ihren Niederschlag in der Erweiterung der "Act to regulate Commerce" zur heutigen "Interstate Commerce Act". Während es früher bei Ratenstreitfällen zwischen Eisenbahngesellschaften und Verladern um die Zulässigkeit von Höchstpreisen ging, gilt heute die alltägliche Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Verkehrsträgern der Zulässigkeit von Mindestpreisen.

Neben dem ständigen Wechsel im Wirtschaftsablauf darf auch die Rolle und Bedeutung der Technik für die Frachtgestaltung und Tarifpolitik der ICC nicht übersehen werden. Die Einführung des Dieselmotors anstelle der Dampfkraft z.B. brachte den Eisenbahnen ganz wesentliche Kostensenkungen. Ebenfalls nahm der Straßenkraftverkehr mit der Einführung neuer und verbesserter Konstruktionen kräftig zu¹⁾. Auch die Binnenschifffahrt benutzt heute verbesserte und leistungsfähigere Schiffstypen. Ferner gibt es in den Vereinigten Staaten zahlreiche Pipelines, die nicht nur Erdöl, Erdölderivate und Erdgas wirtschaftlich über große Entfernungen befördern, sondern die auch Kohle -die zuvor gemahlen und mit Wasser versetzt wird- transportieren.

Auch neue Bezugs- und Absatzwege der Industrie müssen von der ICC in ihre Überlegungen einbezogen werden. Als die Vereinigten

1) erwähnt sei hierzu: Luft- statt Elastik-Bereifung; im Verbrauch sparsamere Motoren mit gestiegener Leistung; hydraulische Bremsen; verringertes Eigengewicht durch Leichtbauweise und damit größere Zuladungsmöglichkeit.

Staaten vor einigen Jahren begannen, große Mengen Erze über die miteinander konkurrierenden Häfen ihrer Atlantikküste einzuführen (z.B. Uranerze aus Katanga), sah sich die ICC erstmals genötigt, sich mit den Eisenbahnfrachten für diese Erzimporte zu befassen. Auch die Eröffnung des St. Lorenz- Seeweges im März 1959 wirkte sich auf die Standortstruktur in den betroffenen Gebieten aus. Auf dieser Wasserstraße können Hochseeschiffe vom Atlantik bis zu den Hafenstädten der Großen Seen vordringen. Damit eröffnen sich neue Absatzwege für das landwirtschaftlich genutzte Hinterland dieser Häfen. Unter Ausschaltung des Eisenbahntransports zur Ostküste der Vereinigten Staaten kann jetzt Weizen, Mais etc. unmittelbar auf Hochseeschiffe umgeschlagen und nach dem Konsumzentrum Europa befördert werden. Zusätzliche Aufgaben erwachsen der ICC auch aus dem Bevölkerungswachstum. Mit der Zunahme der Bevölkerung entstehen neue Bedürfnisse, die bei entsprechender Intensität zum Aufbau neuer Industrien und zur Entwicklung von Ballungsgebieten führen können, woraus dann wieder neue Transportprobleme entstehen.

Alle die genannten Punkte erfordern eine fortlaufende Erweiterung und Verfeinerung des Regulierungssystems. Der Grundgedanke der Verkehrspolitik des Kongreß hierzu ist stets die Forderung nach einem gesunden und leistungsfähigen Verkehrssystem, das auch den Erfordernissen der nationalen Verteidigung gerecht zu werden vermag. Zwar wird diesem Verteidigungsgedanken durch die Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen Verkehrswesens gedient. Aber die Entwicklung neuer Techniken des Kriegführens verlangt darüber hinaus die laufende Anpassung überkommener Ansichten hinsichtlich des Verkehrswesens an dessen Rolle bei der nationalen Verteidigung der Vereinigten Staaten¹⁾.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Kongreß der USA sowohl in der ICA, als auch in der Erklärung zur nationalen Transportpolitik ein hohes Maß von Anpassungsfähigkeit an veränderte wirtschaftliche Bedingungen eingebettet hat. Außerdem hat er in

1) "Statement of Howard G. Freas", Chairman, Interstate Commerce Commission, before the Special Subcommittee on Legislative Oversight of the Committee on Interstate and Foreign Commerce-House of Representatives; o.O., 27. Jan. 1958, S. 29

wesentlichen Fragen die ICA stets durch Zusätze (= Amendments) erweitert, wenn neue Regulierungsprobleme dies erforderlich machten. Aber auch die ICC gibt von sich aus alljährlich in ihren Jahresberichten und nötigenfalls auch in anderer Form Hinweise an den Kongreß, mögliche oder tatsächliche Mängel ihrer Befugnisse zu beseitigen. Wie diese Hinweise der Kommission zu Ergänzungen der ICA führen können, sei an dieser Stelle kurz aufgezeigt.

In ihrem siebzigsten Jahresbericht vom Jahre 1956 legte die ICC dem Kongreß 26 Empfehlungen für Amendments zur ICA vor¹⁾. 9 davon nahm der Kongreß an und setzte sie als Amendments zur ICA in Kraft. Eine Empfehlung zog die ICC wieder zurück, weil der zugrunde liegende Streitfall durch den obersten Gerichtshof der USA inzwischen endgültig entschieden worden war. Von den restlichen 16 Empfehlungen hatten 5 das Stadium eines Gesetzesentwurfs erreicht, 5 weitere Empfehlungen hatten bei Abschluß des siebzigsten Jahresberichts den Senat, aber noch nicht das Repräsentantenhaus passiert. Die restlichen 6 waren zu diesem Zeitpunkt noch in der Bearbeitung durch Ausschüsse des Senats oder des Repräsentantenhauses.

Der einundsiebzigste Jahresbericht der ICC von 1957 enthält 19 Vorschläge für Amendments. Die wichtigsten hiervon²⁾ sollen kurz dargestellt werden, weil sie deutlich sichtbar machen, wie veränderte wirtschaftliche Daten in Form von Amendments-Vorschlägen an den Kongreß herangetragen werden, der dann seinerseits darüber zu befinden hat, ob sie rechtskräftig werden sollen oder nicht. Vier Empfehlungen im ICC-Jahresbericht von 1957 sind neu, die restlichen 15 sind solche, die bisher nicht oder mehrfach nicht zum Zuge kamen und 1957 erneut vorgetragen wurden.

1) 70. Jahresbericht der ICC von 1956, S. 159 ff.

2) 71. Jahresbericht der ICC von 1957, S. 136 ff.; zu erwähnen ist hierbei, daß mit diesem Jahr das Geschäftsjahr der ICC geändert und dem Fiskaljahr der USA (vom 1. Juli bis zum 30. Juni) angeglichen wurde. Zuvor dauerte das ICC-Geschäftsjahr vom 1. November bis zum 31. Oktober.

- 1) Ein Amendment-Vorschlag zielte darauf ab, die ICC im Falle eines notstandsbedingten Wagenmangels zum Erlaß von erhöhten Wagenstandgeldern zu ermächtigen¹⁾ oder der ICC zu gestatten, als Faktor bei der Bestimmung der Höhe von Wagenstandgeldern die Verdienstkraft ("earning power") oder den Gebrauchswert ("value of the use") des betreffenden Fahrzeugs einzusetzen.
- 2) Weiter wurde vorgeschlagen, alle mietweisen Transporte der Motor Carriers, von genau definierten Ausnahmen abgesehen, der Regulierung durch die ICA, Teil II, zu unterwerfen. Als Grund hierfür nennt der ICC- Jahresbericht von 1957 die weitverbreitete Praxis der Motor Carriers, unter dem Deckmantel eines unregulierten Private Carriers zu arbeiten.
- 3) Ein weiterer Verbesserungsvorschlag bezog sich auf die Ausnahme von der Regulierung durch die ICA, Teil II, bei Transporten von Agrarprodukten, Fischen und Vieh²⁾. Durch die Entscheidungen der Gerichtshöfe und unter dem Druck gewisser Interessentengruppen war der Begriff "Agrarprodukt" immer weiter gefaßt worden, so daß der ICC eine realistischere und auch praktischer zu handhabende Neufassung des Begriffs notwendig erschien.
- 4) Eine andere Amendments- Empfehlung sollte die ICC berechtigen, in Sonderfällen zeitlich befristete "certificates of public convenience and necessity" zu erteilen³⁾.
- 5) Da Teil III der ICA im Gegensatz zu den Teilen II und IV keine Möglichkeit bietet, die ungenutzten Zertifikate von Water Carriers zu löschen, wurde die Aufnahme eines solchen Passus in die ICA empfohlen. Bei Ausgabe neuer Zertifikate hatte es sich nämlich als schwierig erwiesen, festzustellen, wieviel Water Carriers von ihrer Zulassung tatsächlich Gebrauch machten und wieviel Konzessionen (vorübergehend) ruhten.

1) als Zusatz zur ICA, Teil I, Abschnitt 1 (15) gedacht.

2) ICA, Teil II, Abschnitt 203 (b) (6)

3) als Zusatz zur ICA, Teil II, Abschnitt 207 (a) gedacht.

- 6) Außerdem wurde vorgeschlagen, die "Transportation of Explosives Act", deren Vorschriften vor 35 Jahren letztmals revidiert worden waren, vollständig neu zu fassen. Bei ihrer Verabschiedung war die Eisenbahn noch das Verkehrsmittel von überragender Bedeutung, Contract und Private Carriers waren noch nicht der Regulierung unterworfen. Da einerseits der Straßen-transport gefährlicher Substanzen -Sprengstoffe, Nitroglycerin, Mineralöl etc.- nach Ansicht der ICC stark zugenommen hat und da in der Zwischenzeit vor allem neue, gefährliche Transportgüter hinzugekommen waren -radioaktive Substanzen, Viren, Bakterien etc.- sah die ICC die Neufassung der "Transportation of Explosives Act" als sehr dringlich an.
- 7) In der Safety Appliance Act" vom 2. März 1893 wurde die ICC zwar für die Überwachung der Vorschriften über Bremssysteme bei Eisenbahnzügen verantwortlich gemacht, von sich aus konnte sie jedoch keine Normen über den Einbau, die Überwachung und die Reparatur solcher Kraftbremsen¹⁾ setzen. Wegen der verstärkten Zugdichte, der gesteigerten Schnelligkeit und der erhöhten Zuggewichte schlug die ICC dem Kongreß die Einfügung eines entsprechenden Amendments vor.
- 8) Bei den soeben genannten Empfehlungen 1 - 7 handelt es sich um solche, die 1957 erneut dem Kongreß vorgetragen wurden. Der wichtigste erstmalig vorgetragene Vorschlag betraf die Vorschriften über einen Zusammenschluß von Carriers²⁾. Ein solcher Zusammenschluß ist dann ohne weiteres erlaubt, wenn die Gesamtzahl der Fahrzeuge nach erfolgtem Zusammenschluß zwanzig nicht übersteigt.

1) Vor Einführung zentralgesteuerter Bremssysteme waren alle Züge je nach Länge und Gewicht mit mehreren Bremsen besetzt, deren Einsatz jeweils nur auf die Bremsen eines Wagens wirkte und meist auch nicht gleichzeitig und gleichstark erfolgte. Zunehmende Schnelligkeit und zunehmendes Zuggewicht führten deshalb schon früh zur Entwicklung von Kraftbremsen.

2) ICA, Teil I, Abschnitt 5 (10)

Da sich hieraus Streitfragen ergeben können, -einige Fahrzeuge sind z.B. im Zeitpunkt des Zusammenschlusses stillgelegt, andere betreiben nur den innerstaatlichen Verkehr ("intrastate traffic")- empfahl die ICC dem Kongreß, nicht die Fahrzeugzahl, sondern die ohnehin der Kommission zu meldende Höhe der Brutto- Betriebseinnahmen ("gross operating revenue") als Kriterium zu wählen.

5) Die Funktionen der ICC in quasi- legislativer und quasi- rechtsprechender Hinsicht.

Die Aufgabe der ICC besteht darin, die vom Kongreß verabschiedeten Grundsätze zur Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs der Vereinigten Staaten im öffentlichen Interesse zu verwirklichen. Darüber hinaus hat der Kongreß die Kommission ausdrücklich mit der Verwirklichung seiner Verkehrspolitik im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik beauftragt. Dabei schälen sich für die ICC zwei Funktionen heraus, die hier als die "quasi- legislative" und als die "quasi- rechtsprechende" bezeichnet werden sollen¹⁾.

Der "quasi- legislative Zug zeigt sich insbesondere in der Tarifpolitik, bei der Zulassung von Carriers und bei Zusammenschlüssen von Carriers. Ein Großteil der wichtigsten Arbeit der ICC bestand stets aus Untersuchungen der sogenannten Klassenraten²⁾, der gebrochenen Tarife und Getreidetarife, sowie des Defizits im Personenverkehr der Eisenbahnen. Der Zweck all dieser Untersuchungen ist, die mannigfaltigen Transportprobleme zu lösen, die sich aus der Regulierung der Carriers ergeben. Die Höhe einer Frachtrate kann zwar ein sehr wichtiger Kostenfaktor für einen Verlader sein insofern, als eine Tarifänderung die bisherige Kostenstruktur und damit auch die Preiskalkulation grundlegend ändern kann. Andererseits erfordert aber ein schnelles und wirksames Eingehen auf Transporterfordernisse von Indu-

-
- 1) Diese Formulierung wurde deshalb gewählt, weil seit Montesquieu's Prinzip der Gewaltenteilung ausschließlich die Legislative Recht setzen, nur die Exekutive das gesetzte Recht in Handlungen umsetzen und nur die rechtsprechende Gewalt die Handlungen der Exekutive be- oder verurteilen soll.
- 2) siehe hierzu Seite 66 ff.

strie, Handel und Landwirtschaft auch die nötige Flexibilität der Tarife. Zusätzlich ist zu bemerken, daß Transportkosten für die verladende Wirtschaft nur ein Kostenelement unter vielen sind, allerdings oft ein sehr wesentliches.

Bei der Handhabung der Zulassungsvorschriften der ICA, die den Eintritt in das Transportgeschäft kontrollieren, kann die ICC nicht nur den Wünschen des Antragstellers entsprechen. Vielmehr steht im Vordergrund die Frage, ob die Gewährung oder Ablehnung eines Zertifikats oder Permits dem gegenwärtigen oder bereits erkennbaren zukünftigen Interesse der Allgemeinheit und dem Sinngehalt der nationalen Verkehrspolitik entspricht oder nicht.

Ähnlich sind die Vorschriften des Abschnitts 5 der ICA, Teil I, über Zusammenschlüsse von Carriers zu interpretieren. Auch hierbei sind die Privatinteressen der betroffenen Carriers nur ein Faktor, der im Hinblick auf das Interesse der Öffentlichkeit berücksichtigt werden kann.

Somit hat ein Großteil der Handlungen der ICC quasi- legislativen Charakter, insoweit dadurch die verkehrspolitischen Forderungen des Kongresses präzisiert und in bindende Gebote oder Verbote umgesetzt werden.

Der quasi- rechtsprechende Zug der Kommission rührt zunächst daher, daß die Form der ICC- Verfahren den traditionellen Gerichtsverfahren ähnelt. Der Befund z.B., daß eine Eisenbahngesellschaft einem Verlader wegen verbotener Tarife ein Bußgeld zahlen soll, erweckt den Anschein, als ob es sich hierbei um eine bei Gerichtsverfahren übliche Strafe handele. Dabei beinhalten solche Wiedergutmachungsfälle oft die gleichen Fragen der Frachtenbildung, wie sie in allgemeinen Tarifverfahren auftauchen. Ähnlich liegt der Fall, wenn die ICC andere verbotene Geschäftspraktiken eines Carriers untersagt. Auch diese Anordnung ähnelt einem gesetzlichen Verbot. Dabei betreffen derartige Anordnungen der ICC oft nicht nur einen Ausschnitt aus der Tätigkeit der Carriers, sondern sie stellen die Anwendung der Normen der ICA auf den speziellen Fall dar.

In Wirklichkeit ist also fast die ganze Arbeit der ICC zur Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs der Vereinigten Staaten quasi- legislativ. Der quasi- rechtsprechende Zug rührt im übrigen auch daher, daß die ICC ihre Arbeitspraxis nach prozessualem Vorbild ausübt: erst ein Hearing als Meinungsaustausch der Betroffenen, ähnlich dem Verhör vor Gericht. Aus diesem Hearing erwächst ein klares Bild des zu ordnenden Tatbestandes, entsprechend dem Gerichtsurteil. Daran schließen sich eventuell Sühnemaßnahmen gegen einen gemäßregelten Carrier an, was der gerichtlich zuerkannten Strafe entspricht.

Viele Vorschriften der ICA schreiben zur Klärung eines umstrittenen Tatbestandes ein Hearing vor. In anderen Fällen, in denen nichts derartiges vorgeschrieben ist, greift die ICC trotzdem zu diesem Mittel, denn sie hat im Laufe ihrer jahrzehntelangen Tätigkeit gefunden, daß ein Hearing die beste Möglichkeit bietet, eine eigene Meinung über strittige Fragen zu bilden.

Darüber hinaus wird der quasi- rechtsprechende Zug der ICC- Tätigkeit noch dadurch betont, daß die Kommission durch den Kongreß als unabhängiges Regulierungs- Gremium geschaffen und mit dem Auftrag versehen wurde, "ihre Verfahren....derart zu führen, wie dies für einen reibungslosen Ablauf der Wirtschaft und um der Gerechtigkeit willen am geeignetsten erscheint"¹⁾.

6) Die Stellung der Interstate Commerce Commission in juristischer Hinsicht.

Die ICC kann nur diejenigen Rechte ausüben, die von den Bundesstaaten der USA auf den Kongreß und von diesem auf die Kommission übertragen wurden. Für die Verfahrensweise der ICC sind die Vorschriften der ICA, der "Administrative Procedure Act" und anderer dazu gehörender Gesetze maßgebend. Die Geldmittel für ihre Tätigkeit werden der ICC vom Kongreß bewilligt. Ihre Handlungen, Beschlüsse und Erfordernisse muß die Kommission nicht nur gegenüber den Komitees des Senats und des Repräsentantenhauses für den zwischenstaatlichen Verkehr vertreten,

¹⁾ ICA, Teil I, Abschnitt 17 (3)

sondern auch vor den Ausschüssen des Senats und des Repräsentantenhauses für Regierungsgeschäfte ("government operations") und vor dem "select committee on small business" des Senats.

ICC- Mitglieder können durch ein Klageverfahren des Kongresses aufgrund Artikel 2, Abschnitt 4 der Bundesverfassung der Vereinigten Staaten ihres Amtes enthoben werden. Die ICA, Teil I, Abschnitt 11, regelt die Ernennung der Kommissionsmitglieder durch den Präsidenten der USA auf Vorschlag und mit Zustimmung des Senats. Zwar kann der Präsident jedes Kommissionsmitglied bei Unfähigkeit, Pflichtvernachlässigung oder schlechter Geschäftsführung abberufen. Er kann dies aber nur aufgrund eines Klageverfahrens des Kongresses und keinesfalls von sich aus.

Die ICC wählt jährlich aus ihrer Mitte einen Präsidenten. Obwohl sie nicht wie die verschiedenen Zweige der Exekutive unter der Oberaufsicht des Präsidenten der Vereinigten Staaten steht, wird sie trotzdem in besonderen Angelegenheiten vom Kongreß als Teil der Exekutive betrachtet. Infolgedessen ist die ICC der "Budget and Accounting Act" von 1921¹⁾ und der "Federal Reports Act" von 1942²⁾ unterworfen. In Prozessen, die zur gerichtlichen Nachprüfung der Rechtmäßigkeit von ICC- Urteilen vor 3- Richter- Gerichte ("three - judge courts") getragen werden, gelten die Vereinigten Staaten kraft Gesetzes als der beklagte Teil³⁾. Die ICC kann in solchen Prozessen durch Anwälte ihren Standpunkt als zu Recht bestehend verteidigen lassen, und sie tut dies auch stets. In der jüngsten Vergangenheit hat übrigens das Justizdepartment der USA sich in einer ganzen Anzahl von Fällen geweigert, die ICC zu verteidigen, ja, es hat sogar verschiedentlich Anordnungen der ICC angegriffen⁴⁾.

Die Beziehungen der Kommission zu den Gerichtshöfen sind dieselben wie die anderer, ähnlicher Regulierungsbehörden,

1) 31. US- Code, Abschnitt 1 ff.

2) 5. " " " 139

3) 28. " " " 1336, 2284, 2322 und 2323

4) Statement of Howard G. Freas, a.a.O., S. 14

z.B. des "Civil Aeronautik Board" (CAB, zuständig für die Regulierung der zivilen Luftfahrt innerhalb der Vereinigten Staaten). Die endgültigen Beschlüsse der ICC sind der gerichtlichen Nachprüfung gemäß den von den Gerichten entwickelten Prinzipien oder den Vorschriften des Kongresses in der ICA und in der "Administrative Procedure Act" unterworfen. Verfügungen der ICC müssen somit folgenden Ansprüchen genügen, um voll wirksam werden zu können:

- 1) sie müssen innerhalb des Rahmens der Regulierungsgewalt der ICC liegen;
- 2) sie müssen in einem fairen, unanfechtbaren Verfahren zustande gekommen sein;
- 3) sie müssen durch eine angemessene Begründung unterstützt werden, die dem Sachverhalt voll Rechnung trägt, und
- 4) sie dürfen keinen Ermessensmißbrauch der ICC beinhalten.

Zusammenfassend läßt sich zur juristischen Stellung der ICC sagen, daß sie von der Exekutive bei der Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs vollständig unabhängig ist. Es wurde ihr ein gewisses Maß legislativer und richterlicher Gewalt zuerkannt, ohne jedoch die richterliche Gewalt zum Schutze verfassungsmäßig gesetzter Rechte zu beschneiden.

§ 5 Die Grundlagen der Tarifbildung der Verkehrsträger im
=====
zwischenstaatlichen Verkehr und die "gerechte und ange-
=====
messene" Transportrate.
=====

Im Verlaufe der bisherigen Arbeit wurde zunächst die mehr und mehr verfeinerte Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs durch die "Act to regulate Commerce" und deren Ausbau durch Amendments bis zum heutigen Tag betrachtet. Ebenso wurde die Entwicklung der ICC, der Ausbau ihrer Machtbefugnisse und ihre Arbeitsweise dargestellt. Dabei klang immer wieder die Forderung nach gerechten und angemessenen Beförderungspreisen ("just and reasonable rates") an, auf die bisher nicht näher eingegangen wurde. Bevor diese Forderung näher untersucht wird, sollen noch die gesetzlichen Grundlagen der Frachtenbildung und der Tarifaufbau der Eisenbahnen der Vereinigten Staaten dargestellt werden.

1) Die gesetzlichen Grundlagen der Frachtenbildung.

Die gesetzlichen Rahmenvorschriften für die Frachtenbildung sind zunächst in der ICA, Teil I, Abschnitt 1 niedergelegt. Außerdem macht es die ICA, Teil I, Abschnitt 4 den Eisenbahnen zur Pflicht, bei Vorliegen ausreichender Nachfrage nach Transportraum die Möglichkeiten hierfür bereitzustellen und außerdem "just and reasonable rates", d.h. gerechte und (der Leistung) angemessene Beförderungspreise zu fordern. Der Abschnitt 1 (5) der ICA, Teil I, schreibt außerdem vor, daß sämtliche Gebühren für irgendwelche Transportleistungen der Eisenbahnen "just and reasonable" sein müssen. Ungerechte und unangemessene Gebühren für solche Leistungen sind verboten und damit contra legem.

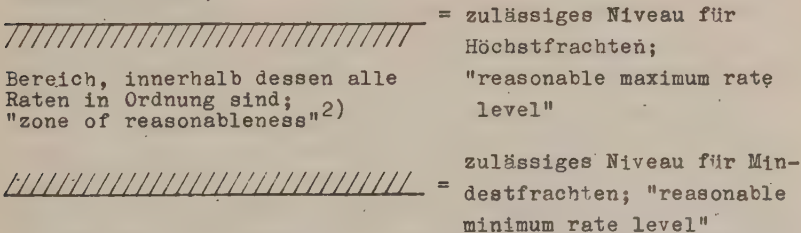
Durch Abschnitt 1 der ICA, Teil I, sind die Eisenbahnen berechtigt, mit Einverständnis der ICC angemessene Höchststraten zu veröffentlichen und zu erheben. In diesem Falle sind Raten also dann als unzulässig zu betrachten, wenn sie die zulässige Obergrenze überschreiten.

Unter Abschnitt 1 der ICA, Teil I, fallen auch Klagen von Verladern, die Tarifierabsetzungen für ein oder mehrere Güter fordern, um entweder einen Wiedergutmachungsanspruch für bereits

vorgenommene Transporte zu den bisherigen höheren Ratensätzen oder niedrigere Beförderungspreise für die Zukunft zu erhalten. Hierbei stellt sich für die ICC die Frage, ob die angegriffene Rate die zulässige Obergrenze überschritten hat oder nicht. Wird die Frage bejaht, so muß die ICC das Ausmaß bestimmen, um das die fragliche Rate gesenkt werden muß, damit sie den Vorschriften des Abschnitts 1 der ICA, Teil I, entspricht.

Die zweite wichtige Rahmenvorschrift stellt Abschnitt 15 (1) dar. Er erlaubt der ICC, bei Ratenstreitfällen eine gerechte und angemessene Rate oder eine Maximum- und/ oder eine Minimumrate zu setzen, die künftig eingehalten werden muß. Das Recht der Kommission, Mindestraten vorzuschreiben, hat den Zweck, Tarifikämpfe zwischen den Eisenbahnen zu unterbinden, wie sie in den Vereinigten Staaten zeitweise an der Tagesordnung waren. Wichtig zu wissen ist in diesem Zusammenhang, daß wegen der Konkurrenz der Verkehrsträger der exakte Beförderungspreis ("precise rate") nach Abschnitt 15 (1) der ICA, Teil I, oft unter der zulässigen Obergrenze liegt, bis zu der zu gehen den Eisenbahnen freisteht¹⁾.

Die Ratenbildung der Verkehrsträger muß sich also innerhalb der "zone of reasonableness" einspielen (siehe hierzu untenstehende Skizze).



Innerhalb dieser Zone haben sie das Recht, nach Gutdünken und Marktlage ihre Leistungen, Beförderungspreise und Geschäftspraktiken den Bedürfnissen der bedienten Verkehrsrelationen,

1) Shinn, G.L., Reasonable Freight Rates; Washington 1952; S. 3

2) Raten innerhalb dieses Bereichs sind hinsichtlich der Abschnitte 1, 4, 5 und 15 (1) der ICA, Teil I, in Ordnung.

Güter und Verlader anzupassen, soweit dies ohne ungerechtfertigte Diskriminierung oder ungebührliche Bevorzugung entsprechend den Abschnitten 2 und 3 der ICA, Teil I, möglich ist.

2) Der Tarifaufbau, erläutert am Beispiel der Eisenbahnen der Vereinigten Staaten.

Wenn im folgenden der Tarifaufbau der Verkehrsträger in den Vereinigten Staaten dargestellt und hierfür derjenige der Eisenbahnen zugrundegelegt wird, so deshalb, weil auch in den USA die Eisenbahnen das älteste der modernen Verkehrsmittel darstellen und weil der Tarifaufbau der Bahnen später mit gewissen Änderungen das Vorbild für denjenigen des Straßenkraft- und Binnenschiffverkehrs abgab.

Zunächst gibt es für jedes Gut Wagenladungs- (carload"-) und Teilladungs- ("less than carload"-) Tarife. Diese Tariffdifferenzierung berücksichtigt die verschiedenartige Auslastung der Transportgefäße, sie wird außerdem mit vermehrten Kosten beim Berechnen, Ein- und Ausladen von Wagenteilladungen begründet¹⁾. Der Frachtsatz für eine Wagenladung eines bestimmten Gutes auf einer bestimmten Verkehrsrelation liegt niedriger als der Frachtsatz für eine Teilladung des gleichen Gutes auf der gleichen Verkehrsrelation. Im zwischenstaatlichen Verkehr überwiegen unter allen Tarifen die Wagenladungs- und Teilladungstarife. Diese beiden Tarifarten treten in dreifacher Form in den Tarifverzeichnissen auf:

- 1) als sogenannte Klassen- Raten,
- 2) als Ausnahme- (Klassen-) Raten, und
- 3) als Artikel- ("commodity"-) oder "column"- Raten.

ad 1) Die Klassenraten sind Frachten für Güter, die als zu einer bestimmten Klasse verwandter Güter gehörig betrachtet werden, z.B. Baustoffe. Sie sind im Eisenbahngüter- und im Straßenkraftverkehr die zahlreichsten.

ad 2) Jedes Tarifverzeichnis gibt auch die Ausnahmen an, für die Klassenraten nicht anwendbar sind. Dies sind die sogenannten Ausnahme- Klassenraten ("exemption class rates"). Sie

1) Shinn, G.L., Reasonable Freight Rates, a.a.O., S. 12 f.

liegen für ein bestimmtes Gut innerhalb einer gegebenen Relation üblicherweise unter demjenigen der Klassenraten für das gleiche Gut über dieselbe Strecke.

ad 3) Obwohl die Klassenraten, wie bereits erwähnt, am häufigsten in den Tarifverzeichnissen zu finden sind, stehen sie an Bedeutung doch stark hinter den Artikel- (commodity-) und "column"-Raten zurück. Ungefähr 90% aller mit der Eisenbahn transportierten Güter werden aufgrund von Artikeltarifen gefahren, so vor allem die wichtigsten Schütt- und Massengüter Kohle, Erz, Stahl, Holz, Baumaterialien etc. Die Artikeltarife liegen unter den Klassentarifen, ein festes Verhältnis zwischen beiden besteht jedoch nicht. Anders ist es bei den "column"-Raten. Diese stellen feste Prozentsätze von Raten der ersten Klasse dar. So bedeutet z.B. "column 40", daß die Raten in dieser Spalte des Tarifverzeichnisses 40% der entsprechenden Raten der ersten Klasse betragen.

Unter den eben betrachteten Raten besteht eine Beziehung dergestalt, daß für den Transport eines bestimmten Gutes über eine bestimmte Strecke die Klassenrate die höchste dafür in Frage kommende ist. Daraus folgt, daß die Veröffentlichung einer Artikel-, Ausnahme- Klassen- oder einer "column"-Rate für einen bestimmten Transport, die über der betreffenden Klassenrate liegt, einen Ausnahmefall darstellt, der ausdrücklich durch die ICC genehmigt werden muß.

Vergleicht man die wichtigsten Tarifarten der Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten mit denjenigen der Deutschen Bundesbahn, so zeigt sich dabei eine gewisse Ähnlichkeit. So steht unseren Wagenraumtarifen in den USA die "carload rate" gegenüber, und unseren Stückgutfrachten entsprechen die "less than carload rates". Unsere verschiedenen Ausnahmetarife haben ihr Gegenstück in den "commodity- rates", die bei uns wie auch in den USA die normalen Gütertariife, bzw. die "class rates" an Bedeutung stark übertreffen.

Neben den genannten Haupttarifarten gibt es noch einige weniger bedeutende, so z.B. die beschränkte Rate ("restricted rate") und die Import- und Export- Raten. Die beschränkte Rate kommt ausschließlich für Transporte innerhalb ganz be-

stimmter Relationen in Frage. Die Import- und Export- Raten haben eine gesamtwirtschaftspolitische Zielsetzung: sie sollen im Falle der Exportraten die Wettbewerbsposition der Volkswirtschaft der Vereinigten Staaten auf fremden Märkten stützen. Im Falle der Einfuhr sollen die Importraten den Bezug notwendiger Güter und Rohstoffe aus dem Ausland verbilligen. Außerdem erlauben spezielle Import- und Exportraten die Standortnachteile ungünstig gelegener Häfen gegenüber günstiger gelegenen konkurrierenden Häfen, zu beseitigen oder doch wenigstens zu mildern. In diesem Falle stehen die Export- und Importraten im Dienste einer Politik der "port equalisation".

Die bisher besprochenen Raten werden ihrerseits wieder unter zwei Gesichtspunkten in den Tarifverzeichnissen veröffentlicht: als spezifische Raten und als Entfernungsraten. Die spezifischen Raten sind auf Transporte innerhalb ganz bestimmter Relationen beschränkt, die in den Tarifverzeichnissen mit aufgeführt sind. Entfernungsraten gelten für Relationen, die innerhalb bestimmter Entfernungsstufen liegen.

Schließlich seien noch die Gesamtrate ("joint rate") oder kombinierte Rate ("combination rate") und die Lokalrate genannt. Die Gesamt- oder kombinierte Rate kommt beim gebrochenen Verkehr in Frage, bei dem mehrere Verkehrsträger beteiligt sind. Die Carriers einigen sich hierbei über ihren Anteil an der Rate, der von der ICC bestätigt werden muß. Die Lokalrate findet bei Transporten auf den Strecken einer einzigen Bahngesellschaft Anwendung und ist auf deren Besonderheiten abgestimmt.

Aus diesen Darlegungen geht bereits hervor, daß der Aufbau des Tarifsystems der Eisenbahnen der Vereinigten Staaten kompliziert ist. Dazu kommt, daß es bei der Größe des Landes und mehreren hunderttausend Frachtstationen die verschiedenartigsten Transportmöglichkeiten zwischen zwei Punkten gibt, Außerdem gibt es für jedes Gut und jede Station einen Tarif, der überdies noch nach Entfernungen gestaffelt ist. Deshalb nahm man die oben erwähnte Klassifizierung der Güter in Klassenraten vor, die man ihrerseits entsprechend den geographischen Gege-

benheiten der Vereinigten Staaten¹⁾ zu vier Klassifikationsgebieten zusammenfaßte. Diese vier Gebiete umfassen heute²⁾:

- 1) die "Official Classification": das Gebiet nördlich des Ohio und Potomac und östlich des Mississippi; auch "Eastern" oder "Official Territory" genannt;
- 2) die "Western Classification": gilt für das Gebiet westlich des Mississippi und setzt sich aus zwei Teilen zusammen: dem "Western Trunk Line Territory" und dem "Mountain Pacific Territory";
- 3) die "Southern Classification": südlich von 1) und östlich des Mississippi, auch "Southern Territory" genannt, und
- 4) die "Southwestern Classification": sie umfaßt das "Southwestern Territory".

Zwar ist die ICC bestrebt, diese vier Klassifikationsgebiete zu vereinheitlichen. Aber wegen des zu verschiedenen Charakters des Verkehrs in diesen Bereichen konnte das Vorhaben bis heute noch nicht durchgeführt werden.

Nimmt man zu diesem kompliziert aufgebauten Tarifsysteem noch die Tatsache hinzu, daß infolge einzel- oder gesamtwirtschaftlicher Datenänderungen stets Tausende von Tarif- Änderungswünschen bei der ICC zur Stellungnahme vorliegen, so kann man sich ein ungefähres Bild vom Arbeitsumfang der Kommission machen. Davon abgesehen ist die Beschäftigung mit Tariffragen nur ein Aufgabengebiet dieser Institution neben anderen.

3) Gerechte ("just") und angemessene ("reasonable") Tarife und die entscheidenden Kriterien hierbei.

Nach der vorangegangenen kurzen Untersuchung des Tarifaufbaus der Verkehrsträger in den Vereinigten Staaten, erläutert am Beispiel der dortigen Eisenbahntarife, taucht wieder die Frage

- 1) dicht besiedelte Gebiete im Osten mit viel Industrie und starker Verkehrsdichte bei relativ ebener Streckenführung, abgesehen von der Alleghanies; geringe Verkehrsdichte und starke Steigungen in den Rocky Mountains etc.
- 2) Vgl. auch Berkenkopf, P., Grundzüge des Verkehrswesens der USA, a.a.O., S. 9 f.

nach der Beschaffenheit gerechter und angemessener Tarife und den Kriterien hierfür auf, von denen die ICA immer wieder spricht. Nun sind aber "just" und "reasonable" zwei durchaus wertausfüllungsbedürftige Begriffe, die für sich allein betrachtet wenig besagen. Diesen Mangel empfand man schon frühzeitig. Deshalb wurde bis heute in zahlreichen "cases" d.h. Streitfällen, die vor die ICC getragen wurden, eine Interpretation dieser Begriffe und auch anderer ICA-Vorschriften versucht.

In einem Streitfall aus dem Jahre 1891 führte die ICC aus, alle Tarife müßten gemäß Abschnitt 1 der ICA, Teil I, gerecht und angemessen sein. Wann jedoch dieses Postulat als erfüllt anzusehen ist, läßt sich der ICA nicht exakt entnehmen. Auch wurden in den Vereinigten Staaten bis heute keine für alle Fälle gültigen Tarifnormen entwickelt. Der Kongreß hat lediglich gewisse Anhaltspunkte für die Untersuchung der Angemessenheit von Tarifen durch die ICC gegeben. Sie sind in Abschnitt 15a der ICA, Teil I, und in der Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik von 1940 enthalten. Das Fehlen einer Tarifbildungsvorschrift bringt die Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck, den Verkehrsträgern einen gewissen Spielraum bei der Frachtenbildung zu belassen, innerhalb dessen sie sich der Marktkonkurrenz und der Nachfragestruktur anpassen können. Deshalb können z.B. die Eisenbahnen in den unbestrittenen Gebieten die zulässigen Maximumfrachten verlangen, während sie in Konkurrenzgebieten die Möglichkeit haben, unter Ausnutzung der "zone of reasonableness" unter diesen Sätzen zu bleiben.

Auch Abschnitt 3 (1) der ICA, Teil I, bietet für die Festsetzung von Frachten gewisse Möglichkeiten; er verbietet nur ungerechte und unangemessene Präferenzen.

Es bleibt also stets eine von Fall zu Fall zu klärende Frage, ob ein Tarif angemessen ist oder nicht. Die ICC hat hierzu den folgenden Standpunkt eingenommen:

"a just and reasonable rate is one that is justly and fairly related to other just and reasonable rates and that covers the cost of rendering the service and includes some

profit to the carrier in the aggregate. The extent of that profit is generally determined by the well-known rule of 'what the traffic can bear', which is largely controlled by the nature of the commodity and the distance it must move to find a market"¹⁾.

In dieser Stellungnahme kommt zum Ausdruck, daß auf dem Verkehrssektor nicht nur der isolierte Preis für eine einzelne Beförderungsleistung allein, sondern auch das Verhältnis der Raten zueinander wichtig ist. Aber auch ein Vergleich der verschiedenen Raten miteinander allein erlaubt noch kein endgültiges Urteil über ihre "justness" und "reasonableness". Andere Faktoren wirken zusätzlich auf die Tarifbildung ein, nämlich

- 1) die Art des Transportgutes,
- 2) die Transportkosten und
- 3) die Konkurrenz im Verkehr..

4) Die Art des Transportgutes und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.

Auch in den Vereinigten Staaten gilt bei der Tarifbildung der Grundsatz, daß wichtige Grundstoffe und lebensnotwendige Güter zu Beförderungspreisen transportiert werden müssen, die die unteren Bereiche der "zone of reasonableness" nicht übersteigen. Dieser Grundsatz wird insbesondere auf den Transport von Lebensmitteln, Vieh, Düngemitteln und Montanprodukten angewandt. Von diesen Transportgütern wird lediglich verlangt, daß sie ihre vollen variablen und einen kleinen Teil der fixen Kosten ihrer Beförderung decken. Die Tarife dieser Güter entsprechen hinsichtlich ihrer Stellung im Tarifgebäude unseren unteren Tarifklassen und wichtigen Ausnahmetarifen, sie liegen unter dem durchschnittlichen Tarifniveau der nicht bevorzugten Güter.

Ein anderer, auch bei uns bekannter Grundsatz der Tarifbildung besagt, daß Frachten für Fertigprodukte im allgemeinen höher

- 1) Midwest Association of Meat Packers vs. Alton Railway Company; zitiert bei Shinn, G.L., Reasonable Freight Rates; a.a.O., S. 30

sein können als diejenigen für Grund- und Rohstoffe. Der Grund hierfür liegt einmal in der höheren Frachtbelastbarkeit der Fertigprodukte, zum anderen auch darin, daß Grund- und Rohstoffe meist keiner sehr sorgfältigen Behandlung beim Transport und Umschlag bedürfen.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist der Wert des Transportgutes, nach dem schon früh und in vielen Ländern die Tarife differenziert wurden. Auch in den Vereinigten Staaten hat die ICC mehrfach die Tarifierung nach dem Werte der beförderten Güter gebilligt. Allerdings stehen der reinen Werttarif-Bildung auch gewisse Schwierigkeiten entgegen, da einerseits die Preise vieler Güter stark und ständig schwanken, Andererseits werden Tarife für die Zukunft geplant und sollen ein gewisses Maß von Beständigkeit haben.

Die Art des Transportgutes äußert sich auch im Grade seiner Empfindlichkeit gegen Stöße, Temperaturschwankungen etc. Besonders Eier, Südfrüchte, Butter, Fische und Fleisch sind hier zu nennen. In die Tarife für derartige Güter werden deshalb mögliche Schadensersatzansprüche wegen Verderbs von den Carriers einkalkuliert und verteuern tendenziell die Transporte¹⁾.

Schließlich spielen auch das spezifische Gewicht und die Menge des Transportgutes bei der Tarifbildung eine Rolle. Vom spezifischen Gewicht hängt es ab, ob die Tragfähigkeit oder der Laderaum eines Transportgefäßes voll ausgelastet werden kann. Deshalb gilt als Regel, daß Tarife für Güter hohen spezifischen Gewichts niedriger liegen als für solche niedrigen spezifischen Gewichts²⁾. Beim Versand großer Gütermengen, insbesondere in ganzen geschlossenen Zügen, fällt der Anteil der Kosten für Abfertigung, sowie für Zugbildung an den gesamten Kosten nahezu ganz weg. Wegen des Fortfalls der Unterwegsumstellungen sinken die Streckensätze, außerdem auch die Frachtsätze wegen verringerten konstanten Kosten³⁾. Deshalb liegen

1) Locklin, D. Ph., Economics of Transportation; Homewood/Il. 1960, S. 412 ff.

2) Shinn, G.L., Reasonable Freight Rates; a.a.O., S. 51

3) Kloten, N., Die Eisenbahntarife im Güterverkehr; Tübingen 1959, S. 118 ff.

für große Transportmengen die Tarife günstiger als für kleine.

5) Die Transportkosten und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.

Die Betriebskosten eines Carriers -wie überhaupt die Kosten aller Unternehmen einer Volkswirtschaft- setzen sich zusammen aus¹⁾:

- 1) den konstanten Kosten ("constant expenses"), die unabhängig vom Grad der Kapazitätsausnutzung sind und dem Betrieb als Ganzem zugerechnet werden müssen: Kosten für Betriebsanlagen, für rollendes Material, für Verzinsung und Amortisation des investierten Kapitals und größtenteils die Personalkosten²⁾;
- 2) den variablen Kosten ("out of pocket portion of the expenses"), die mit der Ausbringung variieren und ihren Ausdruck in der Zahl der gefahrenen Züge, der Zugmeilen oder der Tonnenkilometer finden.

In den Vereinigten Staaten suchen die Carriers im Rahmen der ICA die Möglichkeiten monopolistischer Preisdifferenzierung auszunutzen und spalten den gesamten Transportmarkt je nach Preiselastizität der Nachfrage in Teilmärkte auf. Sie streben dabei an,

- 1) solange zusätzlichen Verkehr von konkurrierenden Verkehrsträgern an sich zu ziehen, als die Kosten dieses Zusatzverkehrs durch die zusätzlichen Einnahmen gedeckt sind, oder
- 2) eine globale Kostendeckung dadurch zu erzielen, daß sie hochwertige Güter zu Tarifen befördern, die mehr als nur die vollen Transportkosten decken. Dadurch wird der Transport geringwertiger Güter und Rohstoffe ermöglicht,

1) Kloten, N., Die Eisenbahntarife im Güterverkehr; Tübingen 1959, S. 14 ff.

2) Zwar werden Personalkosten meist als variable Kosten gedeutet. Nun hängt aber Ausmaß und Tempo eines Wirtschaftsaufschwungs u.a. wesentlich von der Leistungsfähigkeit des Verkehrssektors einer Volkswirtschaft ab. Dies bedeutet, daß auch in Zeiten eines leichten Wirtschaftsabschwungs, sei er saisonal oder konjunkturell bedingt, eine Reserve an rollendem Material und Fachkräften gehalten werden muß, insbesondere bei der Eisenbahn. Insofern erscheint es zulässig, Personalkosten hier größtenteils als fixe Kosten zu deuten. - Siehe hierzu auch: Seidenfus, H. St., Verkehrsmärkte; Tübingen 1959, S. 101 ff.

die wegen ihrer vergleichsweise geringen Frachtbelastbarkeit sonst nicht beförderungswürdig wären.

Die Transportkosten der Verkehrsträger werden fühlbar durch die gegebenen topographischen und klimatischen Gegebenheiten der Transportrouten beeinflusst. Die Kosten für zwei Strecken gleicher Länge brauchen ja nicht unter allen Umständen gleich zu sein, wenn im einen Falle die Strecke in einem völlig ebenen Gelände verläuft, im anderen Falle aber allerlei Kunstbauten (z.B. Tunnels, Brücken, Steilrampen mit Zahnradbetrieb etc.) benötigt werden. Dazu kommen die klimatischen Gegebenheiten, die einerseits den Gebrauch von Kühlwagen, andererseits von geheizten Fahrzeugen erforderlich machen können. Ferner beeinträchtigt auch das Mitführen großer Betriebsstoff- und Kühlwasservorräte in heißen und dünnbesiedelten Gebieten den verfügbaren Transportraum. Auch diese Gegebenheiten müssen bei einem Kostenvergleich berücksichtigt werden, es sei denn, es herrsche das Prinzip der Tarifgleichheit im Raum, bei dessen Anwendung Kostenunterschiede voneinander verschiedener Transportrouten nicht zum Tragen kommen können.

Ein weiterer Kostenfaktor für den Carrier ist die Länge des Transportweges. Soll eine neue Rate auf einer bestimmten Verkehrsrelation eingeführt werden, so wird sie zunächst mit der Rate derjenigen kürzesten Verbindung verglichen, die auf der fraglichen Relation ohne Umladen bereits besteht ("short line"- oder "rate making rate"), außerdem mit den übrigen Raten für dieselbe Relation über andere Strecken. In vielen Fällen ist der Durchschnitt aller dieser Raten für den neuen Beförderungspreis maßgebend. Die Eisenbahnen haben jedoch hierbei die Freiheit, gewisse Entfernungsdifferenzen zu ignorieren, wenn sie z.B. in peripheren Gebieten niedrige Raten setzen, um die Verlader zur Inanspruchnahme ihrer Dienste zu ermuntern, sofern hierbei die Normen der ICA nicht verletzt werden. Schließlich ist auch zu berücksichtigen, daß die fixen Kosten eines Transportaktes bei einer Weglänge von 2000 km weniger zu Buche schlagen als bei einem Transport über 200 km. Deshalb gilt auch in den Vereinigten Staaten für die Tarifbildung die Regel, daß Frachten für Kurzstreckentransporte höher sind als für Trans-

porte über größere Entfernungen. Die Abfertigungs-, Zugbildungs- und Zugförderungskosten verteilen sich im zweiten Falle auf mehr Leistungseinheiten (Tonnenkilometer) und führen zu sinkenden durchschnittlichen Stückkosten. Diese Erscheinung schlägt sich in der degressiven Entfernungs-Staffelung der Tarife nieder.

Ein dritter Faktor beim Ratenvergleich ist die Verkehrsdichte auf einer bestimmten Relation. So rechtfertigt eine geringe Nachfrage nach Transportraum auf einer gegebenen Strecke einen relativ höheren Tarif als bei einer stark frequentierten Strecke. Die fixen Betriebskosten fallen ohne Rücksicht auf den Ausnutzungsgrad der Anlage an, d.h. ohne Rücksicht darauf, ob die Nachfrage nach Transportraum groß oder klein ist. Dieser Gesichtspunkt der Streckenfrequenz wurde besonders im derzeitigen Eisenbahngütertarif der SNCF, der französischen Staatseisenbahnen, berücksichtigt.

In den Beförderungsraten, die in den Tarifverzeichnissen veröffentlicht werden, sind im allgemeinen auch die Aufwendungen berücksichtigt, die an den Knoten- und Endpunkten der Linien entstehen: durch Umschlag der Güter im gebrochenen Verkehr, Betrieb von Verschiebebahnhöfen und Autohöfen etc. Auch bei diesen Aufwendungen ("terminal expenses") ist es wichtig, zu untersuchen, auf welche Transportlänge sie entfallen. Sie werden deshalb von der ICC in die Erwägungen über die Angemessenheit einer Rate einbezogen.

Manche Transporte erfordern zusätzliche Dienstleistungen von den Verkehrsträgern (z.B. Transporte von Schwergütern auf Tief-ladewagen, Viehtransporte, Eiltransporte empfindlicher Güter etc.), die weit über das durchschnittlich verlangte Maß hinausgehen können. Solche Sonderleistungen beeinflussen ebenfalls die Kosten des betreffenden Carriers und werden beim Ratenvergleich berücksichtigt.

Die Einnahmen eines Carriers aus einer bestimmten Transportleistung sollen einerseits die variablen Kosten dieser Leistung decken und andererseits einen Beitrag zur Deckung der fixen Kosten leisten, sowie eine entsprechende Verzinsung des investier-

ten Kapitals erbringen¹⁾. Erstrebt wird also nicht volle Kostendeckung jedes einzelnen Transportakts, sondern globaler Kostenersatz einschließlich eines angemessenen Gewinns. Der nicht voll gedeckte Fixkostenbestandteil bei Tarifen für Güter geringen Werts wird durch die verstärkte Belastung mit Fixkosten in den Tarifen hochwertiger Güter kompensiert.

Der Kostenfaktor stellt mithin ein wichtiges Kriterium unter anderen bei Ratenvergleichen dar. Die Kosten der Verkehrsträger untersucht die ICC vor allem dann, wenn es gilt, Ratenkriege, d.h. ruinöse Konkurrenz der Carriers untereinander zu verhindern oder zu beheben. Sie macht in diesem Fall von ihrem Recht zum Erlaß von Minimumraten (festgelegt in Abschnitt 15 (1) der ICA, Teil I, Gebrauch. Diese Minimumraten orientieren sich dann an den variablen Kosten einer gegebenen Verkehrsleistung, und sämtliche Raten, die die variablen Kosten nicht mehr decken, sind verboten.

Überwog in den vergangenen Jahrzehnten in der Tarifpolitik der ICC die Auffassung, daß im Sinne des Abschnitts 1 der ICA, Teil I, der Kostenfaktor allein nicht der wichtigste bei der Angemessenheit von Raten, Ratenspielfräumen oder Beziehungen von Raten untereinander sein könne, so macht sich in jüngerer Zeit eine veränderte Ansicht bemerkbar. Sie klingt z.B. in einem Bericht des "Secretary of Commerce" vom 1-12-1949 mit dem Titel "Issues Involved in a Unified and Coordinated Federal Program for Transportation" an den Präsidenten der Vereinigten Staaten an. Dieser Bericht fordert unter anderem, daß die Raten sich eng an die entstandenen vollen Kosten der Verkehrsleistung anlehnen, also mehr als bisher kostenorientiert sein sollen. Trotzdem übersieht der Bericht nicht die Notwendigkeit, in Sonderfällen von kostenorientierten Raten abzugehen. Dies kann z.B. zur Förderung des Verkehrsaufkommens oder wegen der wirtschaftlich-finanziellen Belange eines Carriers geschehen, nicht aber auf Kosten konkurrierender Verkehrsträger, die die geforderten Dienste wirtschaftlicher darzubieten vermögen. Auch darf keine ungerechte Diskriminierung die Folge sein.

1) Shinn, G.L., Reasonable Freight Rates, a.a.O., S. 100

Die Forderung nach kostennäheren Tarifen wird noch verstärkt im sogenannten "Weeks Report" vom 18-4-1955 vorgetragen. Dieser Bericht soll jedoch erst in einem der folgenden Abschnitte analysiert werden¹⁾.

6) Die Konkurrenz im Verkehr und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.

Außer der Art des Transportgutes und den Transportkosten muß schließlich noch ein dritter Faktor beim Ratenvergleich berücksichtigt werden, nämlich die gegenseitige Konkurrenz der Verkehrsträger um das gesamte Transportaufkommen und ihr Einfluß auf die Tarifbildung.

Obwohl die Konkurrenz am Verkehrsmarkt nicht in allen Teilbereichen gleich wirksam ist, so bewirkt sie doch im Ganzen tendenziell einen Druck auf die Tarife der Verkehrsträger. Diese Tendenz ist insbesondere feststellbar:

- 1) in denjenigen Verkehrsrelationen, in denen Eisenbahnen einerseits und Binnenschifffahrt oder Straßenkraftverkehr andererseits parallellaufende Linien betreiben;
- 2) wenn die Konkurrenz der Private Carriers, die einer Tarifkontrolle durch die ICC nicht unterworfen sind, ausgeschaltet werden soll;
- 3) wenn durch niedrige Tarife der Standort neuer Industrien gefördert oder die Ausdehnung bereits bestehender ange-regt werden soll;
- 4) wenn dadurch der Transport gewisser Güter aus entfernten Produktionsgebieten in große Konsumtionszentren erleichtert werden soll, und
- 5) wenn verhindert werden soll, daß ein Verkehrsunternehmen einen wesentlichen Teil seines Transportaufkommens und damit seiner Einnahmen verliert, was unter Umständen seine Betriebseinstellung und damit vielleicht einen gesamtwirtschaftlich unerwünschten Angebotsausfall zur Folge haben kann²⁾.

1) siehe hierzu S. 143 ff.

2) zur Erläuterung des Punktes 5 diene ein Beispiel: eine Eisenbahngesellschaft erzielt den größten Teil ihrer Einnahmen aus Transporten für ein Dampfkraftwerk auf Kohlebasis. Aus bestimm-

Gegenüber den so zustande gekommenen Raten stellt sich die ICC auf den Standpunkt, daß die Eisenbahnen sich durchaus der Konkurrenz anderer Verkehrsträger erwehren sollen, sofern die hierfür angewandten Mittel und Methoden "angemessen sind. An anderer Stelle umschreibt die ICC ihre Auffassung wie folgt: "die Methoden, deren sich ein Verkehrsträger zur Abwehr der Konkurrenz bedient, ergeben sich in erster Linie aus seinen eigenen Erwägungen, solange die angewandten Methoden nicht mit Gesetzesvorschriften kollidieren; erst in zweiter Linie sind die Methoden des Verkehrsträgers gegen die Konkurrenz eine Angelegenheit der Regulierung durch die ICC". Dies bedeutet, daß z.B. Eisenbahnen in ihrem Einzugsgebiet Gütersammel- und Auslieferungsverkehr betreiben, sowie ihre Raten senken dürfen, um etwa der Konkurrenz des Straßenkraftverkehrs zu begegnen. Das ist jedoch nur insoweit erlaubt, als dabei nicht gegen die ICA verstoßen wird.

Mit diesen Möglichkeiten ausgestattet, versuchen die Bahnen, ihre tatsächlichen Raten ("precise rates") unter der zulässigen Maximum- Rate zu halten, die die ICC als noch zulässig erklärt hat. Sie tun dies vor allem dann, wenn sie abseitig gelegene Produzenten eines Gutes gegenüber geographisch günstiger gelegenen fördern wollen. Eine solche Tarifpolitik ist, sofern sie den Rahmen der "zone of reasonableness" nicht verletzt, durch die ICC stets gutgeheißen worden. Andererseits sind die Carriers nicht verpflichtet, eine gesenkte Rate zeitlich unbegrenzt aufrecht zu erhalten, wenn das Ziel, so etwa die Förderung eines vorübergehend darniederliegenden Wirtschaftszweigs, erreicht ist.

Aus dieser Analyse der wichtigsten Tarifbildungsfaktoren ergibt sich, daß es keine exakte Regel dafür gibt, ob ein bestimmter Tarif "just and reasonable" ist oder nicht. Nur ein Ver-

ten Gründen (etwa geringere Transportkosten) soll das Kraftwerk vom Kohle- auf Ölbetrieb umgestellt werden, das in einer Rohrleitung herangeführt wird. Damit erlitt die Bahngesellschaft einen empfindlichen Einnahmeausfall, der im Grenzfall zur Betriebseinstellung führen kann. Die Eisenbahngesellschaft meldet deshalb bei der ICC eine entsprechend gesenkte Kohlenrate an, wodurch das Kraftwerk nach neuerlichen Kostenerwägungen vielleicht vorzieht, beim Kohlebetrieb zu bleiben.

gleich mit geeigneten anderen Raten kann hierfür Aufschluß geben, wobei auch alle besonderen Umstände berücksichtigt werden müssen, die für den fraglichen Tarif von Bedeutung sind. Einmal kann die Art des Transportgutes im Vordergrund stehen, ein anderes Mal die Transportkosten eines Carriers oder die Wettbewerbssituation auf dem betreffenden Teilmarkt. Aus allen diesen, zum Teil sich widersprechenden Gesichtspunkten von wechselnder Bedeutung muß sich die ICC dann im Vergleich mit ähnlichen Raten ein Urteil darüber bilden, ob die vorgeschlagene Rate eines Carriers angemessen ist oder nicht.

§ 6 Die wichtigsten Ansatzpunkte für die Politik der Interstate
===== Commerce Commission. =====
=====

1) Ziele und Möglichkeiten der Verkehrspolitik der ICC.

Den Anstoß für die heutige umfassende Kontrolle der Verkehrsträger in den Vereinigten Staaten gab die Entwicklung der Eisenbahnen. Diese nützten anfangs ihr Verkehrsmonopol innerhalb gewisser Relationen aus, während in anderen Relationen ein intensiver Wettbewerb unter den Eisenbahnen, bzw. zwischen Schiene und Wasserstraße herrschte. Daraus ergaben sich einerseits monopolistisch überhöhte Frachtsätze, andererseits diskriminierende Güter- und Personentarife. Die Monopolmißbräuche und die Auswüchse ungesunden Wettbewerbs erzeugten in der Öffentlichkeit schon früh den Wunsch nach staatlichem Schutz. Obwohl sich der Wettbewerb der Bahnen untereinander und mit anderen Verkehrsträgern allmählich grundlegend geändert hat, sind bis etwa 1920 diejenigen Grundsätze der Regulierung beibehalten worden, die unter den ursprünglichen Verhältnissen formuliert worden waren. Dies änderte sich erst nach Erlaß der "Transportation Act" von 1920. "During this period (d.h. zwischen 1887 und 1920; der Verf.) the primary purpose of regulation was to protect the shipper against carrier abuses"¹⁾. Vor 1920 wurde der Wettbewerb mit allen Mitteln gefördert, die Zusammenarbeit konkurrierender Verkehrsunternehmen jedoch als unerwünscht betrachtet, obwohl sie verantwortet werden kann, wenn sie

- 1) ungenügend ausgenutzte Paralleldienste innerhalb bestimmter Verkehrsrelationen beseitigt;
- 2) eine Aufgabenteilung entsprechend den Leistungseigenarten der beteiligten Unternehmen bezweckt, und
- 3) einen gesunden Wettbewerb nicht beeinträchtigt.

Auch schuf der Staat lange Zeit hindurch die Grundlagen für eine rasche Entwicklung der Verkehrsträger. Erst gab er Grund und Boden für den Eisenbahnbau ("land grants"), später ließ er

1) Landon, Ch.E., Transportation; New York 1951, S. 417

Kanäle und Straßen anlegen, sowie natürliche Wasserstraßen ausbauen. Da die Eisenbahnen als ältester Verkehrsträger (abgesehen von der Binnenschifffahrt, die ja stets wegen natürlicher Gegebenheiten auf bestimmte Relationen beschränkt bleibt) sich bei ihrer Expansion den Gebieten lohnenden Transportaufkommens zuwandten, führte dies zu einer unproduktiven Häufung von Linien, besonders im Osten der Vereinigten Staaten. Auch ein umfassendes Kontrollsystem setzte zu spät ein, um Disproportionalitäten in der Entwicklung noch verhindern zu können.

Wohl war man sich bei den Eisenbahnen über diese Fehlentwicklung klar, die sich z.B. darin zeigte, daß man bestrebt war, den eigenen Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen auf alle Fälle zu vergrößern, selbst dann, wenn konkurrierende Bahnen einen bestimmten Transport ökonomisch sinnvoller hätten durchführen können. Es fehlte deshalb auch nicht an privaten Absprachen zwischen den Bahnen, z.B. über einen Frachtenpool. Aber immer wieder erwies sich der Blick auf die eigenen Erlöse stärker als die gemeinsamen Interessen.

Kurz vor dem ersten Weltkrieg erzwangen die abnehmenden Betriebseinnahmen den finanziellen Zusammenschluß zahlreicher amerikanischer Eisenbahngesellschaften. Auch in der Zeit staatlicher Betriebsführung der Bahnen während und nach dem ersten Weltkrieg zeigten sich die Vorteile beim Betrieb eines einheitlichen Bahnsystems, was den Kongreß im Jahre 1920 zum Erlaß der ersten "Transportation Act" bewog. Diese Act bedeutete einen Wechsel in der Eisenbahnpolitik des Kongresses. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verkehrsunternehmen wurde angeregt und ein Versuch unternommen, Raten festzulegen, die den Eisenbahnen auskömmliche Betriebseinnahmen sichern sollten. Dies erwies sich jedoch als nicht möglich, denn bereits vor 1920 war das Eisenbahnnetz der Vereinigten Staaten, vor allem in den industriereichen Oststaaten, zu dicht. Diese Situation verschlechterte sich weiter, als Anfangs der zwanziger Jahre die Vorherrschaft der Eisenbahnen durch den Straßenkraftverkehr entscheidend beeinträchtigt wurde. Ähnlich wirkte eine Zunahme der Binnenschiffstransporte und vor allem der Personenverkehr der Fluggesellschaften

über größere Entfernungen.

Damit hatte sich das verkehrspolitische Problem für die ICC und den Kongreß der Vereinigten Staaten vollständig verschoben. Die einseitige Kontrolle des Eisenbahnmonopols war längst überholt. Stattdessen galt es nun, die verschiedenen Verkehrsträger entsprechend ihren Leistungseigenarten und ihrer finanziellen Stabilität in einem nationalen Verkehrssystem einander zuzuordnen. Aber auch hier wurden rechtliche Konsequenzen erst relativ spät gezogen, denn erst 1940 wurden in der Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik deren Möglichkeiten und Ziele umfassend dargelegt. Zumindest bis zu diesem Zeitpunkt kann von einer Verkehrspolitik aus einem Guß in den Vereinigten Staaten kaum gesprochen werden. Dearing und Owen¹⁾ sehen die Zeit vor 1940 charakterisiert durch unökonomische Planung und Ausgabe öffentlicher Mittel, durch Ansteuern unerreichbarer Ziele bei der Regulierung der Verkehrsträger und durch unklares Unterscheiden von Zuständigkeit und Verantwortung zwischen öffentlicher und privater Wirtschaft. Daraus ergab sich, daß die Exekutive über die ICC das Wachstum der Verkehrsträger teils förderte und teils hemmte. Sie wandte Kontrollmethoden an, als gälte es ein Monopol zu zügeln und förderte gleichzeitig den Wettbewerb im Verkehr. Schließlich ist bis heute die Verantwortung für irgendwelche Maßnahmen (im Verkehr; der Verf.) auf verschiedene Zweige der Exekutive aufgeteilt, so daß es schwer wird, bei Fehlern die wirklich verantwortliche Behörde zu treffen. Auch Wilson²⁾ ist der Meinung, daß die Verkehrspolitik der ICC zeitweise zwischen großzügiger öffentlicher Hilfe und strenger Kontrolle der Verkehrsträger geschwankt habe. Ähnlich analysieren Fair und Williams³⁾, Westmeyer⁴⁾ und Moulton⁵⁾ die amerikanische Verkehrspolitik aus der Zeit vor 1940.

- 1) Dearing, Ch.L. und Owen, W., National Transportation Policy; Washington 1949, S. 351 ff.
- 2) Wilson, G.L., Transportation and Communications; New York 1954, S. 667 f.
- 3) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; New York 1950, S. 726 f.
- 4) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation; New York 1952, S. 677 ff.
- 5) Moulton, H.G. and Associates, The American Transportation Problem; Washington 1933, S. 881 ff.

2) Die Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik als Richtschnur.

Die nationale Verkehrspolitik des Kongreß der Vereinigten Staaten fordert wegen der fortwährenden, technologisch und ökonomisch bedingten Wechsel der Daten eine flexible und undogmatische Behandlung der auftretenden Verkehrsprobleme. Zwar wird das Ziel genau aufgezeigt, nämlich Aufbau, Koordination und Erhaltung eines nationalen Verkehrssystems. Die Wege zu diesem Ziel bleiben jedoch offen. Es müßte sich allerdings auch als unmöglich erweisen, in einer verkehrspolitischen Grundsatzerklärung sämtliche Möglichkeiten vorwegnehmen zu wollen. Aus diesem Grunde fordert die Erklärung völlig undogmatisches Handeln. Solch eine pragmatische Verkehrspolitik verlangt jedoch auch, daß jeder Eingriff in das Verkehrswesen auf das erstrebte Endziel ausgerichtet sein muß. Fehlt diese Ausrichtung und wird nur von Fall zu Fall nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten entschieden, dann besteht die Gefahr, daß die ICC und der Kongreß zu den eigenen Maßnahmen in Widerspruch geraten.

Weiter fordert die nationale Verkehrspolitik das Herausarbeiten und Erhalten der den verschiedenen Verkehrsträgern eigentümlichen Leistungseigenarten, sowie die Förderung gesunden Wettbewerbs. Das bedeutet, daß die Verkehrskoordination im Mittelpunkt der Verkehrspolitik mit dem Ziel des Aufbaus und der Erhaltung eines leistungsfähigen Verkehrssystems steht. Sie ist die Kardinalaufgabe der ICC, denn sie beeinflußt sowohl das Konkurrenzverhältnis zwischen den Verkehrsträgern als auch dasjenige zwischen den verschiedenen Unternehmen eines Verkehrsträgers.

Der Begriff der "Koordination" selbst ist ebensowenig wie die Begriffe "just" und "reasonable" in der verkehrswissenschaftlichen Literatur der Vereinigten Staaten eindeutig definiert. Fair und Williams¹⁾ verstehen darunter "cooperative action in the common interest of two or more carriers with respect to specific operating matters without actual unification of property under a single management".

1) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation, a.a.O., S. 682

Locklin¹⁾ schließt sich der Peterson'schen Definition des Koordinationsbegriffs an: "coordination is the assignment, by whatever means, of each facility to those transport tasks which it can perform better than other facilities, under conditions which will insure its fullest development in the place so found".

Bei Landon²⁾ hat der Begriff der Koordination einen doppelten Aspekt: "one is the reduction of unnecessary facilities and services and the unification of the remaining to reduce costs, which may also improve service. The other is the provision for each type of transportation to do the work for which it is inherently best fitted and for the interchange of traffic between the different modes to provide a more extensive service. The objectives of coordination are the reduction of expenses and the improvement of service and are realized by permitting each mode to attain its full economic development in the transportation system". Landon's Koordinationsbegriff ist damit wesentlich umfassender als derjenige von Locklin und Peterson.

Koordination im Sinne Wilson's³⁾ bewirkt, "that each instrumentality of transportation will be used in the type of service in which it has a relative or comparative advantage in efficiency as compared with other agencies of transportation. This comparative efficiency may either be one of better service or lower cost, or both... The object of coordination is to use in each transportation service the tool which is relatively most efficient to do the particular jobs of transporting persons, goods, or mail, under the conditions surrounding the performance of the services".

Auch Westmeyer⁴⁾ weiß den bisherigen Definitionen des Koordinationsbegriffs kaum neue Gesichtspunkte hinzuzufügen. "Coordination...will eliminate uneconomic competition and make it possible to take maximum advantage of the peculiar qualities of each agency of transportation".

1) zitiert bei Locklin, D.P., Economics of Transportation; Homewood/Ill. 1960, S. 823 aus Peterson, G.S., Transport-Coordination: Meaning and Purpose; 38. Journal of Political Economy 660, 680 (1930).

2) Landon, C. E., Transportation, a.a.O., S. 518.

3) Wilson, G.L., Transportation and Communications, a.a.O. S. 652 f.

4) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation, a.a.O., S. 713

Die ICC schließlich hat die Koordination wie folgt umschrieben: ¹⁾ "...cooperative or joint action by two or more carriers in a common interest at particular places or with respect to particular matters, but without the actual unification of the companies under a single management".

Diese verschiedenen Definitionen des Begriffs "Koordination" meinen im Kern wohl dasselbe, wenn sich auch die Ansichten in Teilaspekten nicht vollständig decken. Das gleiche Problem wird schließlich nur aus verschiedenen Perspektiven betrachtet. Alle Autoren sehen, daß bei den meisten Transportvorgängen mehrere Verkehrsträger beteiligt sind ²⁾.

Aus der Forderung nach Koordination ergibt sich damit eine doppelte Aufgabe:

- 1) jedem Verkehrsträger diejenigen Transportaufgaben zuzuweisen, bei denen er unter Berücksichtigung der Leistungsqualität gegenüber seinen Konkurrenten kostengünstiger arbeitet, und
- 2) die Verkehrseffizienz im ganzen zu heben, sei es durch Abbau unnötiger Transportdienste bei entsprechend geringer Nachfrage oder durch Zusammenschlüsse von Carriers, sofern dadurch der Wettbewerb im Verkehr nicht wesentlich eingeschränkt wird.

Dazu ist jedoch auch notwendig, daß alle Verkehrsträger bei staatlichen Subventionen, Steuern und bei der Regulierung einander relativ gleichgestellt werden ³⁾.

3) Die Grenzen der nationalen Verkehrspolitik.

So klar auch das Ziel in der Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik ausgesprochen wird, so schwierig erweist sich die Auswahl geeigneter Maßnahmen hierfür. Der Text der Erklärung wie auch der Text der ICA bedient sich wertausfüllungsbedürftiger Begriffe wie "gerecht" und "angemessen", darüber hinaus wurden

1) ICC, 52. Jahresbericht 1938, S. 1

2) die Möglichkeiten des "von Haus zu Haus"- Verkehrs beschränken sich im wesentlichen auf den Straßenkraftverkehr.

3) Landon, C.E., Transportation, a.a.O., S. 521

vom Gesetzgeber keine rechtsverbindlichen Formulierungen gegeben. Darin liegt aber gerade der Vorzug einer pragmatischen Verkehrspolitik, deren Methoden im Hinblick auf das anzusteuernde Fernziel geschmeidig sein müssen und nicht an eine Kette allzu straffer und dogmatischer Vorschriften gelegt werden können.

Auch die Frage, welcher Verkehrsträger für eine bestimmte Transportaufgabe am geeignetsten ist, kann kaum umfassend beantwortet werden. Die arteigenen Leistungsvorteile eines Verkehrsträgers sind zwar ein gewichtiger Faktor hierbei, aber auch nur einer unter mehreren¹⁾. Hinzu kommt, daß in der Praxis meist mehrere Verkehrsträger an einem Transportakt mitwirken. Das Hauptgewicht liegt damit weniger auf der Suche nach dem geeignetsten Verkehrsträger, sondern nach der optimalen Kombination aller beteiligten Verkehrsträger.

Ein letzter Grund sei noch genannt, der die verkehrspolitischen Möglichkeiten der ICC begrenzt, soweit sie auf die Koordinierung des nationalen Verkehrssystems im Bereich des Straßenkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt gerichtet sind. Über den Bau von öffentlichen Straßen und Wasserstraßen entscheiden andere Behörden der Bundesstaaten oder des Bundes. Die Anschaffung eines Lastkraftwagens oder eines Binnenschiffes orientiert sich in erster Linie an erwerbswirtschaftlichen Momenten. Damit fehlt eine Abstimmung zwischen der Länge der Verkehrswege und der Zahl der Transportgefäße, denn die Investitionsentscheide fallen in beiden Fällen unabhängig voneinander.

4) Die wichtigsten Instrumente der Interstate Commerce Commission zur Koordinierung der Verkehrsträger.

Der ICC wurde durch die Erklärung zur Verkehrspolitik in der "Transportation Act" von 1940 die Aufgabe gestellt, die vorhandenen Verkehrsträger zu einem leistungsfähigen, nationalen

1) hierzu ein Beispiel: für ein geringwertiges Maschinenteil mag normalerweise die Eisenbahn der kostengünstigste Verkehrsträger sein. Handelt es sich darum, den Ausfall einer Fabrikationsanlage so kurz wie möglich zu halten, so tritt das Zeitmoment stärker als das Kostenmoment hervor und der Luftverkehr ist u.U. nunmehr der geeignetste Verkehrsträger.

Verkehrssystem zu integrieren. Damit setzte man der Kommission ein wesentlich schwieriger erreichbares Ziel, als es die Planung und der Aufbau eines Verkehrswesens in einem bisher unterentwickelten Lande darstellen. Die ICC mußte vielmehr den bereits vorhandenen Verkehrsapparat an die gegebene Struktur der Nachfrage anpassen, wobei eine Verschleuderung des im Verkehr investierten Kapitals möglichst zu vermeiden war¹⁾.

Oberstes Ziel aller Maßnahmen zur Schaffung eines nationalen Verkehrssystems muß sein, daß die von der gesamten Volkswirtschaft je Zeiteinheit nachgefragten Dienste mit minimalen Kosten erstellt werden. Sie sollen außerdem durch denjenigen Verkehrsträger dargeboten werden, dessen Transportqualitäten den geforderten Diensten am meisten entsprechen. Diese Qualitäten können aber nur dann voll wirksam werden, wenn alle Verkehrsträger den relativ gleichen Voraussetzungen unterliegen. Wird z.B. der eine im Gegensatz zu den anderen von der öffentlichen Hand subventioniert, so trägt die Allgemeinheit einen Teil von dessen Kosten. Der subventionierte Verkehrsträger steht dann mit den übrigen in einem verzerrten, nicht mehr kostenechten Wettbewerb.

5) Die Zulassungsbeschränkung ("control of entry", "restriction of entry") als Instrument der Interstate Commerce Commission zur Wettbewerbskontrolle.

Der ungezügelter Wettbewerb im Verkehrswesen kann, wie die Erfahrung gezeigt hat, zu ruinöser Konkurrenz der Verkehrsunternehmen führen, was sowohl einzel- wie auch gesamtwirtschaftlich unerwünscht ist. In den Vereinigten Staaten wurde deshalb ab 1920 zuerst für Eisenbahnen, später auch für den Straßenkraftverkehr und die Binnenschifffahrt, ein Kontrollsystem aus Zertifikaten und Permits geschaffen. Die Absicht hierbei war, auf dem Wege einer quantitativen Auslese die Zahl der im Verkehr tätigen Unternehmen manipulieren zu können. Außerdem sollte im Bereich hoher Rentabilität eine unökonomische Häufung von Carriers ver-

1) Wilson nennt eine Schätzung des "National Bureau of Economic Research" aus dem Jahre 1951, derzufolge damals 10% des gesamten Volksvermögens der Vereinigten Staaten im Verkehrssektor investiert waren. Siehe hierzu: Wilson, G.L., Transportation and Communications, a.a.O., S. 667.

mieden werden, deren Transportkapazität dann meist nur unzulänglich ausgelastet ist. Private Tarifabsprachen sind in dieser Situation relativ wirkungslos, wenn der staatliche Zwang zur Tariftreue fehlt. Außerdem verspricht sich jeder der beteiligten Carriers von geheimen, autonomen Frachtnachlässen von Fall zu Fall ein Steigen seines Transportanteils.

Diese Gedanken schlugen sich in den Vorschriften der ICA über die Zulassungsbeschränkung nieder, die den Eintritt der Carriers ins Transportgeschäft behandelt¹⁾. Ziel dieser Normen ist, zum einen den Bau überflüssiger, parallel laufender Linien und eine regionale Häufung von Verkehrsunternehmen zu vermeiden. Zum anderen, "the policy of control of entry looks to the restraint of competition to give stability to the industry so regulated"²⁾.

"The primary purpose (of a policy of control of entry; der Verf.) is to prevent an oversupply of transportation services in any given area, and consequent undermining of the carriers' financial stability"³⁾.

Weiter soll die Zulassungsbeschränkung gerade im Straßenkraftverkehr eine bestimmte betriebliche Mindestgröße fördern. "For effective control it is necessary that the firm be large enough to be able to comply with the legal requirements of the act (gemeint ist die ICA; der Verf.) and of the Commission's regulations under it. The small firm cannot dispose the necessary expert personnel for tariff compilation, compliance with accounting regulations, and preparation of the required reports. Moreover, a great number of firms cannot be policed except at excessive costs"⁴⁾.

Das entscheidende Kriterium bei Ausgabe eines Zertifikats ist nun das "gegenwärtige oder bereits erkennbare zukünftige öffentliche Interesse" an der zu genehmigenden Verkehrsleistung. Es

- 1) Eisenbahnen benötigen auch zum Aus- bzw. Abbau von Linien ein Zertifikat.
- 2) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 653
- 3) Dearing, C.L. und Owen, W., National Transportation Policy; a.a.O., S. 194
- 4) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 655

muß in allen Fällen vom antragstellenden Common Carrier nachgewiesen werden. Der ICC ist damit kraft Gesetzes ein weiterer Ermessensspielraum zugewiesen, innerhalb dessen sie sich bei der Interpretation des öffentlichen Interesses" in einem konkreten Fall bewegen kann. Außerdem wirkt das Abwälzen der Beweislast auf den antragstellenden Carrier an sich schon hemmend auf beabsichtigte Investitionsvorhaben. Die Strenge der Zulassungsvorschriften besonders gegenüber Eisenbahnen ist möglicherweise auch darin begründet, daß die Anlagen dieses Verkehrsträgers sehr kapitalintensiv sind. Deshalb will man hier von vornherein Fehlinvestitionen großen Ausmaßes verhindern.

Beim Permit für den Straßenkraftverkehr und die Binnenschifffahrt werden an den antragstellenden Contract Carrier weniger strenge Maßstäbe angelegt als an Common Carriers. Dies rührt wohl daher, daß der Eintritt in diese Bereiche des Verkehrswesens einen relativ geringeren Kapitaleinsatz erfordert als bei der Eisenbahn und die Gefahr einer Kapitalfehlleitung nicht so groß erscheint. Schließlich erscheint es denkbar, daß auch wegen des technischen Fortschritts die Ausgabe von Permits an Contract Carriers bewußt erleichtert wurde. Eine stetige Weiterentwicklung der Verkehrstechnik und eine zunehmende Vielfalt an Transportmöglichkeiten liegt durchaus im Sinne der nationalen Verkehrspolitik und eines leistungsfähigen Verkehrssystems. Deshalb soll keine umständliche und zeitraubende Prozedur wie bei der Ausgabe eines Zertifikats den antragstellenden Contract Carrier daran hindern, eine gebotene Chance schnell wahrzunehmen. Aus diesem Grunde müssen Contract Carriers beim Antrag für ein Permit lediglich nachweisen, daß sie für die von ihnen geplanten Dienste geeignet und außerdem gewillt sind, diese im Einklang mit den Normen der ICA zu erbringen.

Zu prüfen ist nun, ob sich die Zulassungsbeschränkung in der Hand der ICC als das geeignete Instrument erwiesen hat, mit dem eine Koordination der Verkehrsträger zu erreichen war. Zuerst wurde sie entsprechend der fortschreitenden Technik nur auf die Eisenbahnen angewandt, später auch auf den Straßen-

kraftverkehr und die Binnenschifffahrt. "However, the effort (der Zulassungsbeschränkung; der Verf.) has not proved particularly successful. In the first place, except for air transportation, this method of transport control has been applied to the several transport media too late to affect materially the development of their physical structure and operating pattern"¹⁾.

Für die Eisenbahnen ist die Zulassungsbeschränkung -hier besser: die Erteilung eines Zertifikats- nur noch bei Auflassung einer unrentablen Strecke wichtig, denn etwa seit 1920 ist in den Vereinigten Staaten der Ausbau des Streckennetzes beendet.

Für die Binnenschifffahrt der Vereinigten Staaten ist die Zulassungsbeschränkung ebenfalls nie von großer Wichtigkeit gewesen, da bis heute potentielle Anbieter durch die jederzeit wiederbelebungsfähigen "dormant rights"²⁾ von einer Teilnahme an diesem Verkehrsträger weitgehend abgehalten werden.

Damit wirkt sich die Zulassungsbeschränkung hauptsächlich nur im Straßenkraftverkehr aus und hier treten ihre Schwierigkeiten sichtbar zutage.

1) Dearing, C.L., und Owen, W., National Transportation Policy, a.a.O., S. 186

2) Im Gegensatz zu Eisenbahn und Straßenkraftverkehr kann die ICC in der Binnenschifffahrt die einmal erteilten und zur Geschäftsaufnahme vorgeschriebenen Zertifikate und Permits nicht widerrufen oder zurückfordern. Es besteht also die Möglichkeit, daß ein Binnenschiffahrtsunternehmen seine Dienste einstellt, einige Zeit ruhen läßt und bei Neubelebung der Nachfrage nach Transportraum wieder aufnimmt. Sucht nun ein neues Unternehmen um Zulassung zur Binnenschifffahrt nach, so kann die ICC bei Prüfung der "public convenience and necessity" zwar feststellen, wieviel Zertifikate und Permits sie für die fragliche Region erteilt hat. Ein Bild über das tatsächliche Transportangebot kann sie sich jedoch nicht machen, jedenfalls nicht einfach an Hand der bestehenden Zulassungen. Deshalb regte die ICC mehrfach ein Amendment zur ICA, Teil III, an, damit unausgenutzte Zertifikate und Permits ("dormant rights") von Binnenschiffahrtsunternehmen widerrufen werden könnten. Siehe hierzu auch: ICC, 71. Jahresbericht; Washington 1957, S. 142 f.

Als 1935 der Straßenkraftverkehr der Regulierungsbefugnis der ICC unterstellt wurde, war bereits eine Vielzahl von Unternehmen in diesem Bereich tätig. Ihnen wurde mit der "grandfather"-Klausel¹⁾ das Recht eingeräumt, ihre Tätigkeit auch ohne Nachweis des öffentlichen Interesses fortzuführen, jedoch unter strenger Beschränkung auf diejenigen Güter, Güterklassen oder Verkehrsrelationen, für die, bzw. in denen sie vor Erlass der "Motor Carrier Act" von 1935 (heute Teil II der ICA) tätig waren. Die Zahl der Motor Carriers, die auf der Grundlage der

- 1) Die "grandfather"- Klausel für den Straßenkraftverkehr (ICA, Teil II, Abschnitt 206 (a)(1)) lautet: "Except as otherwise provided in this section and in section 210 a, no common carrier by motor vehicle subject to the provisions of this part shall engage in any interstate or foreign operation on any public highway, or within any reservation under the exclusive jurisdiction of the United States, unless there is in force with respect to such carrier a certificate of public convenience and necessity issued by the Commission authorizing such operations: Provided, however, That, subject to section 210, if any such carrier or predecessor in interest was in bona fide operation as a common carrier by motor vehicle on June, 1, 1935, over the route or routes or within the territory for which application is made and has so operated since that time, or if engaged in furnishing seasonal service only, was in bona fide operation on June, 1, 1935, during the season ordinarily covered by its operation and has so operated since that time,".

Die "grandfather"- Klausel für die Binnenschifffahrt (ICA Teil III, Abschnitt 309 (a)) lautet: "Except as otherwise provided in this section and section 311, no common carrier by water shall engage in transportation subject to this part unless it holds a certificate of public convenience and necessity issued by the Commission: Provided, however, That, subject to section 310, if any such carrier or predecessor in interest was in bona fide operation as a common carrier by water on January, 1, 1940, over the route or routes or between the ports with respect to which application is made and has so operated since that time (or, if engaged in furnishing seasonal service only, was in bona fide operation during the seasonal period, prior to or including such date, for operations of the character in question) except, in either event, as to interruptions of service over which the applicant or its predecessor in interest had no control, the Commission shall issue such certificate without requiring further proof that public convenience and necessity will be served by such operation,".

"grandfather"- Klausel arbeiten, ging in der Vergangenheit durch Erlöschen oder Verkauf von Zertifikaten, sowie durch Unternehmenszusammenschlüsse stark zurück. Geblieben ist die Beschränkung vieler Motor Carriers auf bestimmte Güter, Güterklassen, Orte, die zu bedienen sind, und Verkehrsrelationen. Dies zwingt vielfach zu Paralleldiensten zweier oder mehrerer Carriers, verhindert die volle Ausnutzung ihrer Transportkapazität, hebt tendenziell die Betriebskosten der Carriers und fördert keineswegs die in der nationalen Verkehrspolitik angestrebten "sound and economic conditions" im Verkehr.

Da der Nachweis des öffentlichen Interesses schwierig und zeitraubend zu führen ist, haben sich in den Vereinigten Staaten nach und nach Preise für Zertifikate und auch für Permits gebildet. Diese Möglichkeit nehmen expansionswillige Motor Carriers wahr. Sie kaufen finanziell notleidenden Unternehmen die Zulassungen ab. Ein derartiges Vorgehen ist nun zwar nicht gerade gesetzwidrig, es wird jedoch von der ICC mißtrauisch beobachtet. Dies ist besonders dann der Fall, wenn ein großes und leistungsfähiges Unternehmen Zertifikate oder Permits von finanziell schwachen aufkauft, deren Dienste im öffentlichen Interesse aber für notwendig erachtet werden. Motor Carriers, die auf diese Weise genügend Zulassungen aufgekauft haben, können dann bei Steigen der Nachfrage nach Transportraum ihr Angebot sehr weit ausdehnen. Bieten sie andererseits nicht genügend Transportleistungen an, so ist die Situation ebenfalls unbefriedigend, denn wegen der finanziellen Stabilität der Carriers soll der Wettbewerb nicht zu stark, d.h. die Zahl der zugelassenen Carriers nicht zu groß sein. "Since new firms must bear the burden of the proof (for the existing public interest; der Verf.), there is an effective bar to the entry into what was formerly an area of real opportunity to the small entrepreneur. Applications are opposed by the existing firms in the business and these, of course, are numbered among the supporters of entry controls"¹⁾.

1) Fair, M.L. und Williams, L.W., Economics of Transportation, a.a.O., S. 654

Damit ergibt sich, daß die Zulassungsbeschränkung als Mittel einer quantitativen Auslese unter den verschiedenen Verkehrsunternehmen für die ICC kein sehr wirksames Instrument der Koordination darstellt. Obwohl die Zulassungsbeschränkung auf alle Verkehrsträger außer der gewerblichen zivilen Luftfahrt angewandt wird, wirkt sie bei jedem in anderer Weise und jedenfalls nicht im Sinne einer ökonomischen Gleichstellung im Wettbewerb.

Bei den Eisenbahnen ist sie heute nicht mehr wirksam, weil der Ausbau des Eisenbahnnetzes seit Beginn der zwanziger Jahre als abgeschlossen zu betrachten ist und damit auch keine neuen Unternehmen mehr an diesen Markt herantreten. Bei der Binnenschifffahrt wirkte sich die Zulassungsbeschränkung ebenfalls nur wenig aus, weil gerade die für diesen Verkehrsträger typischen Transporte von Massengütern nicht der Kontrolle durch die ICC unterliegen¹⁾. Damit verbleibt der Zulassungsbeschränkung lediglich eine Chance auf dem Gebiete des Straßenkraftverkehrs. Sie wird jedoch auch hier durch einen Katalog von Ausnahmen²⁾ und durch die Möglichkeit, Zertifikate und Permits käuflich zu erwerben, in ihrer Wirksamkeit stark beeinträchtigt.

6) Die Tarifpolitik der Interstate Commerce Commission.

1) Voraussetzungen und Entwicklungen.

Da sich die Koordinationspolitik der ICC in der Form der Zulassungsbeschränkung ("control of entry") bisher nicht recht als geeignet erwies, den Zugang der verschiedenen Verkehrsträger zum nationalen Verkehrsmarkt wirksam zu kontrollieren, ist nunmehr zu untersuchen, welche Wirkungen mit dem zweiten Instrument der ICC erzielt wurden, nämlich mit der Tarifpolitik. Die Bedeutung dieses Instruments wurde schon frühzeitig erkannt und der ICC das Recht zum Erlaß von Maximum-, später auch von Minimumraten gegeben.

Daß gerade die Tarife ein sehr geeigneter Ansatzpunkt zur Steuerung des Wettbewerbs der Verkehrsträger sind, ist un-

1) siehe hierzu S. 43 f.

2) siehe hierzu S. 40

schwer zu erkennen. Tarife sind ja Preise für Verkehrsleistungen. Für den Produzenten eines Gutes, der Verkehrsleistungen in Anspruch nimmt, sind diese Preise ein Teil der Produktionskosten, während sie für das Transportunternehmen Bruttoeinnahmen sind, aus denen es seine Betriebsausgaben etc. decken und einen angemessenen Gewinn erwirtschaften muß.

Wie bei der Zulassungskontrolle zeigt sich auch in der Tarifpolitik die stetige Weiterentwicklung, aber auch die zunehmende Schwierigkeit der Koordinationsaufgabe. Gab zunächst die monopolistische Tarifpraxis der Eisenbahnen den Anstoß zum Erlaß von Maximumtarifen durch die ICC, so erwies sich später der Verkehrsapparat, verglichen mit der Nachfrage, als zu groß. Dies führte zu gegenseitigen Preisunterbietungen der verschiedenen Verkehrsunternehmen und zu ruinöser Konkurrenz. Deshalb gab der Kongreß 1920 der ICC das Recht zum Erlaß von Minimumtarifen. Dieses Recht ist heute von sehr großer Bedeutung, setzt es doch dem Wettbewerb im Verkehrssektor der Vereinigten Staaten eine Grenze, die im Interesse der ganzen Volkswirtschaft nicht unterschritten werden darf. Die Frage ist nur, welche Maßstäbe diesem Wettbewerb zugrunde gelegt werden sollen. "The general problem is one of substituting controlled competition for the unrestraint competitive warfare which would otherwise emerge, but in doing so to secure substantially similar results in the way of the division of traffic as theoretically perfect competition would occasion"¹⁾.

2) Die Grenzen der Tarifbildung.

Das zweite Instrument, mit dem die ICC das Ziel der Koordination der Verkehrsträger zu einem nationalen Verkehrssystem anstrebt, ist die Tarifkontrolle. Dabei handelt es sich im wesentlichen darum, Normen für die Tarifbasis zu finden.

Die mögliche Belastbarkeit eines Gutes mit Transportkosten wird durch die Differenz zwischen dem Abgabepreis des Produzenten am Herstellort und den Marktpreis am Verkaufsort bestimmt. Übersteigen die Transportkosten diese Differenz, so

1) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 650 f.

wird ein Transport des Gutes in der Regel nicht möglich sein. Den ersten Anhaltspunkt für die Belastbarkeit eines Gutes mit Transportkosten fand man im Wert. Die daraus gebildete Tarifbildungsregel ("charge what the traffic can bear!") entstand zu einer Zeit, da man noch keine umfassende Kenntnis aller Bestimmungsgründe der Preisbildung im Verkehr hatte. Man nahm daher an, daß der Wert eines Gutes etwas über seine Belastbarkeit mit Transportkosten aussage.

Durch Alfred Marshalls Untersuchungen über die Nachfrage-Elastizitäten erhielt auch die Tariftheorie neue Impulse. Es wurde erkannt, daß nicht nur die Höhe eines bestimmten Tarifes allein, sondern auch die Elastizität der Nachfrage nach einem Gut zusammen mit anderen Faktoren die Nachfrage nach Transportraum beeinflusst.

Auf der Nachfrageseite des Verkehrsmarktes bilden Transportleistungen produktive Einsätze neben anderen im Herstellprozeß. Damit gilt auch für sie das Grenzproduktivitätsprinzip¹⁾. Jeder Produzent fragt mithin soviel Transportleistung nach, bis für ihn der monetäre Grenznutzen der letzten, zusätzlich erworbenen Leistungseinheit dem Tarif gleich wird²⁾, Preisunabhängigkeit, Geltung des Erwerbsprinzips und Tauschfreiheit vorausgesetzt.

Auf der Angebotsseite des Verkehrsmarktes werden unter der Prämisse vollständiger Konkurrenz die Tarife auf die Dauer so gesetzt, daß sie die vollen Kosten je Einheit der Transportleistung decken. Vorübergehend können sie auch bis auf die variablen, bzw. Grenzkosten sinken. Da jedoch ein Teil der Fixkosten Ausgabencharakter hat, -z.B. Löhne und Gehälter von Festbesoldeten- wird die Tarifuntergrenze um den Betrag dieser Ausgaben nach oben verschoben. Anderenfalls gerät die finanzielle Stabilität des Verkehrsunternehmens in Gefahr.

Hat ein Verkehrsträger ein Monopol auf der Angebotsseite des Verkehrsmarktes, so kann er durch Marktspaltung und Nachfrage-

1) v.Stackelberg, H. Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre; Tübingen 1951, S. 53

2) Seligman, E.R.A., Grundsätze der Sozialökonomie; Jena 1930, S. 570 f.

zerlegung Teilmärkte schaffen. "Von den Grundbereichen des Güterverkehrs abgesehen, verblaßt m.a.W. der Einfluß der Kostenstruktur gegenüber der Gestaltungskraft, die von der Nachfrageschichtung ausgeht"¹⁾. Auf diesen Teilmärkten setzt der Angebotsmonopolist Tarife, die sich in der Nähe der Cournot'schen Punkte befinden und die durchschnittliche Belastbarkeit der Nachfrage mit Transportkosten berücksichtigen.

3) Kosten und Tarifbildung.

Da auch in den Vereinigten Staaten seit langem nicht mehr von einem umfassenden Eisenbahnmonopol gesprochen werden kann, treten im Wettbewerb der Verkehrsträger mehr und mehr die Kosten als Basis der Tarifbildung in den Vordergrund.

Wie in allen Produktionsbereichen einer Volkswirtschaft fallen auch im Verkehrssektor die Gesamtkosten in Form fixer und variabler Kosten an. Die fixen Kosten bleiben im Rahmen des gleichen Wirtschaftsplans trotz variierenden Produktionsumfangs oder variierender anderer Meßgrößen unveränderlich. Sie fallen in Form der Kapazitätskosten bereits an, wenn überhaupt noch kein Gut und keine Leistung produziert wird²⁾. Fixe Kosten verhalten sich also Produktmengenänderungen gegenüber indifferent³⁾. Die variablen Kosten dagegen variieren mit der Ausbringung.

Der Anteil der fixen Kosten an den Gesamtkosten zeigt, daß unter allen Verkehrsträgern die Eisenbahnen die größte Kapitalintensität aufweisen. Sie rührt zum einen aus der Größe des betriebsnotwendigen Apparats, der auf den saisonalen oder konjunkturellen Spitzenbedarf ausgerichtet sein muß. Zum anderen erfordern oft übergeordnete wirtschafts- oder verteidigungspolitische Gesichtspunkte das Vorhalten einer größeren Reservekapazität, die normalerweise nicht ausgelastet ist.

Die Kapitalintensität vor allem erschwert den Eisenbahnen die Anpassung an die Nachfrage nach Transportleistungen. Innerhalb

1) Kloten, N., Die Eisenbahntarife im Güterverkehr; Tübingen 1959, S. 160

2) Lohmann, M., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre; Tübingen 1959, S. 53

3) Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre; I. Band; Berlin 1955, S. 230

des gegebenen Streckennetzes sind die fixen Kosten vom Ausnutzungsgrad unabhängig. Dies bedeutet bei zunehmender Inanspruchnahme der Kapazität einen sinkenden Anteil der fixen Kosten je Einheit der Transportleistung und damit sinkende Durchschnittskosten (Kostendegression), umgekehrt steigende Durchschnittskosten bei abnehmendem Ausnutzungsgrad. "Mit der Hereinholung der größeren Menge verteilen sich die Zeitkosten auf eine größere Zahl von Einheiten und es tritt ein auf die Menge bezogener Abfall der Stückkosten ein, so daß ein solches Verhalten kostenminimierend hinsichtlich der Stückkosten (allerdings nicht hinsichtlich der Gesamtkosten, welche durch die Fahrkosten steigen) wirkt"¹⁾. Tarife, die zur besseren Auslastung der gegebenen Kapazität zusätzlichen Verkehr anziehen sollen, sind deshalb solange sinnvoll, als der Zusatzverkehr die Zusatzkosten deckt.

Die eben skizzierten Zusammenhänge formulierte bereits Sax in seinem Integrationsgesetz des Verkehrs²⁾. Es besagt, daß sich die Kosten und die Dichte des Verkehrs umgekehrt proportional zueinander verhalten. Kloten³⁾ bildet aus dieser Wechselbeziehung zwischen Verkehrskosten und Verkehrsdichte eines bestimmten Verkehrs drei Kriterien für die Abstufung der Tarife:

- 1) die Intensität des Güterverkehrs je Bahnhof,
- 2) die Intensität des Güterverkehrs auf den Fahrstrecken und
- 3) die Intensität des Güterverkehrs zwischen den Knotenpunkten sowie im Zubringer- und Übergabeverkehr.

1) Illetschko, L.L., Transport-Betriebswirtschaft im Grundriß; Wien 1957, S. 147

2) Sax, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft; 1. Band: Allgemeine Verkehrslehre; Berlin 1918, S. 67 ff.- Die Sax'schen Gesetze (Intensitäts-, Integrations-, Richtungs-, Kosten und Preisgesetz des Verkehrs) wurden zu einer Zeit abgeleitet, da man versuchte, die Erscheinungen des Wirtschaftslebens durch die Entwicklung von Spezialgesetzen zu erklären. Heute sucht man diese "Spezialgesetze" ihrer Besonderheiten zu entkleiden und in die allgemeine ökonomische Theorie einzubauen.- Siehe hierzu auch: Schmitt, A., Über einige Grundfragen der Verkehrstheorie, in: Kruse, A. (Hg.), Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Festgabe für Adolf Weber, Berlin 1951, S. 273 ff.

3) Kloten, N., Die Eisenbahntarife im Güterverkehr, a.a.O., S. 78

Diesen Staffelkriterien ordnet er drei Intensitätsstaffeln zu:

- 1) die kostenorientierte Bahnstaffel,
- 2) die kostenorientierte Fahrwegstaffel, und
- 3) die kostenorientierte Knotenpunkt-, sowie Zubringer- und Übergabestaffel.

Nicht nur ihre Kapitalintensität, sondern auch das Phänomen der remanenten Fixkosten erschwert den Eisenbahnen bei rückläufiger Konjunktur die Anpassung an die abnehmende Nachfrage. "Diese Remanenz wird sich umso länger bemerkbar machen, je stärker und unvermittelter die Änderungen des Nutzungsgrades sind, die sich innerhalb zweier benachbarter Produktionsperioden abspielen"¹⁾. Zwar können die variablen Kosten relativ schnell reduziert werden, indem man z.B. die Zugdichte verringert, Triebwagen anstelle von Zügen einsetzt etc. Die Fixkosten bleiben jedoch unabhängig davon solange in gleicher Höhe erhalten, bis die gegebene Verkehrskapazität eingeschränkt und der gesunkenen Nachfrage angepaßt wird, z.B. durch Schließung schwach frequentierter Bahnhöfe, Auflassung unrentabler Nebenlinien etc. Diese remanenten Fixkosten haben ihre Ursache unter anderem darin, daß

- 1) die Eisenbahnanlagen große Aggregate sind, die meist nicht in funktionsfähige Teilaggregate aufgegliedert werden können oder speziell auf die Bedürfnisse der Bahnen abgestellt sind;
- 2) das Eisenbahnpersonal oft gesetzlichen Schutz- und Kündigungsvorschriften unterliegt.

Die Schwierigkeiten beim Erfassen und Verteilen der konstanten und variablen Kostenbestandteile eines Transportaktes wurden bereits früh erkannt und es wurden Tarifsysteme entwickelt, die mehr oder weniger exakte Annäherungsversuche an die vollen Transportkosten sind. Kloten²⁾ spricht von drei traditionellen Tarifsystemen und versteht darunter:

- 1) das Werttarifsystem,
- 2) das Hagenraumtarifsystem und
- 3) das gemischte Tarifsystem.

1) Lohmann, M., Einführung in die Betriebswirtschaftslehre; a.a.O., S. 64 f.

2) Kloten, N., Die Eisenbahntarife im Güterverkehr, a.a.O., S. 147 ff.

Ausschlaggebend beim Werttarifsystem ist der Marktwert des beförderten Gutes. Die Höhe und Bedeutung der Selbstkosten eines Transportaktes treten in den Hintergrund. Je nach der Art des Gutes kann beim Werttarifsystem der tatsächliche Beförderungspreis sich mehr oder weniger von den Selbstkosten des Transports entfernen. Rohstoffe werden hierbei billiger als Halbfabrikate und diese wiederum billiger als Fertigprodukte befördert. Diese Art der Tarifbildung herrschte in der Vergangenheit vor, als die Eisenbahnen in allen Ländern ein umfassendes Verkehrsmonopol hatten und sich der Marktteilung und Nachfragezerlegung bedienten. "Im wohlverstandenen Eigeninteresse suchten die Eisenbahnen durch möglichste Anpassung der Tarife an den Verkehrswert der von ihnen beförderten Güter die erreichbar größte Menge von Transportakten zu erzielen. Die Kostenstruktur der Eisenbahnen zwingt diese zur Anwendung des Werttarifsystems. Erst die Gewährung niedrigster Tarife zugunsten frachtempfindlicher Güter ermöglicht den Eisenbahnen die Verwirklichung des ihnen durch das Kostengesetz auferlegten Zieles, so viel Güter wie nur möglich an sich zu ziehen"¹⁾. Das Werttarifsystem erlaubt somit den Transport geringwertiger Rohstoffe, die nicht mehr beförderungswürdig wären, wenn man die vollen anteiligen Transportkosten als Maßstab an die Tarife dieser Güter anlegen würde. Aus dem gleichen Grunde mildert dieses System auch die Abhängigkeit verarbeitender Industrien von Rohstoffvorkommen, es wohnt ihm bei zentralisierter Rohstofflagerung eine Tendenz zur Dezentralisierung der Standortstruktur inne. Die Werttarifizierung einer Eisenbahn wird dann am erfolgreichsten sein, wenn sie mit keinen oder nur unbedeutenden Konkurrenten zu rechnen hat. Je stärker jedoch die Konkurrenz anderer Verkehrsträger, desto mehr tendieren dann auch die Tarife nach den Selbstkosten.

Da das reine Werttarifsystem keine Rücksicht auf den Ausnutzungsgrad der Transportgefäße nimmt und damit auch die Selbstkosten der Beförderung ignoriert, wurde schon bald der Transport von

1) Schulz- Kiesow, P., Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung; Heidelberg 1940, S. 42

Massengütern in ganzen Wagenladungen begünstigt. Sobald jedoch zwischen Stückgut und Wagenladung unterschieden wird, ist das reine Werttarifsystem verlassen. Beim Wagenraumtarifsystem steht nicht mehr der Marktwert der Transportgüter im Vordergrund, sondern die Transportkosten in Abhängigkeit vom Auslastungsgrad der Transportgefäße. Das Verhältnis von Eigengewicht zu Ladegewicht eines Wagens oder eines ganzen Zuges wird umso günstiger, je besser der verfügbare Wagenraum ausgenutzt werden kann. Mit besserer Auslastung sinkt auch der je Leistungseinheit entfallende Anteil der fixen Transportkosten. Negativ wirkt sich beim Wagenraumtarifsystem in reiner Form aus, daß hierbei der Wert des Transportgutes und damit -grob gemessen- die Belastbarkeit der Nachfrage mit Transportkosten nicht berücksichtigt werden kann. Eine Wagenladung Getreide über eine gegebene Distanz kostet somit gleichviel wie eine Wagenladung hochwertiger optischer Geräte über die nämliche Distanz. Beim reinen Wagenraumtarifsystem werden mithin Rohstofftransporte gegenüber Fertigütertransporten verteuert. Vom Standpunkt der Eisenbahnen aus findet das Wagenraumtarifsystem seine Begründung in der Kostenstruktur der Bahnen. Da es einfach und übersichtlich ist, erfordert seine Anwendung weniger Arbeit und Personal als das Werttarifsystem. Es wirkt ferner kostenmindernd, da es zur Ausnutzung der Transportgefäße anreizt.

Das gemischte Tarifsystem schließlich stellt einen Kompromiß dar. Es sucht die Vorteile des Werttarifsystems mit denen des Wagenraumtarifsystems zu verbinden und die Schwächen beider Systeme zu vermeiden. "Die Frachtsätze (beim gemischten Tarifsystem; der Verf.) werden durch das Zusammenwirken der Kosten der Beförderungsleistung und des Wertes des Gutes gebildet. Das gemischte System hat somit vom Wertsystem die Anpassung der Frachtsätze an die Preise der Güter, und vom Wagenraumsystem die Rücksichtnahme auf die Beförderungskosten, vornehmlich durch die Unterscheidung von Stückgut und Wagenladungsgut, übernommen. Immer wieder muß aber darauf hingewiesen werden, daß beim gemischten System der Wertgesichtspunkt den Ausschlag

gibt¹⁾. Das gemischte Tarifsyst²⁾ wurde in Deutschland erstmals im Reformtarif von 1877 angewandt. Es liegt bis heute in mannigfacher Abwandlung den Tarifschemata der Eisenbahnen in aller Welt zugrunde.

4) Das "out- of- pocket- costs"- Prinzip.

Eine Tarifbildung nach dem Werte der Transportgüter erfordert ein Angebotsmonopol am Verkehrsmarkt, welches Marktspaltung und Preisdifferenzierung erst möglich macht. Treten neben den Angebotsmonopolisten jedoch noch andere, konkurrierende Verkehrsträger, so wird dies die bisherigen Monopolpreise auf den Teilmärkten in Richtung auf die Selbstkosten tendenziell senken, Konstanz des gesamtwirtschaftlichen Verkehrsaufkommens vorausgesetzt.

Diese Entwicklung im Verkehrssektor ist auch in den Vereinigten Staaten feststellbar, in denen die Eisenbahnen ebenso wie in den Industriestaaten Westeuropas nur noch innerhalb gewisser Marktgebiete ein Verkehrsmonopol besitzen. Die Tarifpolitik des "charge, what the traffic can bear!" ist damit wegen der Konkurrenz im Verkehr kaum mehr anwendbar. Deshalb hat auch die Ermächtigung der ICC zum Erlass von Maximumfrachten durch die "Hepburn Act" von 1906 sehr stark an Gewicht eingebüßt.

Als erstes der Tarifbildungsprinzipien, die heute in der Fachliteratur der Vereinigten Staaten eine Rolle spielen, sei das "out- of- pocket- costs"- Prinzip genannt. Es schreibt vor, daß alle Tarife an den variablen Kosten der jeweiligen Verkehrsleistung orientiert werden. Als Begründung hierzu wird angeführt, daß angesichts der gegenseitigen Konkurrenz der Verkehrsträger die Tarife ohnehin die Tendenz hätten, bis auf das Niveau der variablen Kosten zu sinken.

Gegen das "out- of- pocket- costs"- Prinzip ist zunächst einzuwenden, daß es die Marktstellung derjenigen Verkehrsträger

1) Schulz- Kiesow, P., Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung, a.a.O., S. 67

2) Der Reformtarif von 1877 wies eine Eilgutklasse, eine Stückgutklasse und vier Haupt- und zwei Nebenklassen für Wagenladungsgüter auf.

unverhältnismäßig stärken würde, deren Anteil variabler Kosten an den Gesamtkosten klein ist, d.h. vor allem der Eisenbahnen. Fair und Williams¹⁾ drücken dies wie folgt aus: "Moreover, the different proportions in which fixed and variable costs are encountered in the several forms of transport would permit railroad to undersell all other types of transport in most situations, for it is in that industry that the spread between fully allocated and out- of- pocket costs is greatest".

Weitere Überlegungen sprechen gegen das "out- of- pocket-costs"- Prinzip. Da die variablen Kosten -selbst unter Hinzunahme der Fixkosten mit Ausgabecharakter- nur einen Teil der Gesamtkosten darstellen, ist dieses Tarifbildungsprinzip höchstens für einen beschränkten Zeitraum, nicht aber für die Dauer anwendbar. Anderenfalls gerät die finanzielle Stabilität der Verkehrsunternehmen in Gefahr. Aber auch als Koordinationsinstrument zur Schaffung eines ökonomisch sinnvollen Wettbewerbs aller Verkehrsträger erscheint dieses Prinzip ungeeignet. Würde es allgemein angewandt, so würde sich die Situation am Verkehrsmarkt in nichts von derjenigen der ruinösen Konkurrenz unterscheiden, bei der die Tarife tendenziell ebenfalls bis auf die variablen Kosten absinken. "This policy (of out- of- pocket- costs rate making; der Verf.) would be little different than no regulation. In the absence of any control whatsoever, competing transportation agencies would tend to reduce rates to this basis"²⁾. Damit erweist sich das "out- of- pocket-costs"- Prinzip nicht nur als bedenklich, sondern auch als ungeeignet für die Tarifbildung, da es ebenso wie die völlige Wettbewerbsfreiheit im Verkehr zur ruinösen Konkurrenz führen kann. Aus diesem Grunde hat auch die ICC die variablen Kosten als allgemeine Grundlage der Tarifbildung mehrfach in verschiedenen Streitfällen abgelehnt.

5) Das "umbrella- rate making"- Prinzip.

Wenn die Tarife nach dem "umbrella- rate Making"-Prinzip gebildet werden, so wird das durchschnittliche Tarifniveau auf einer

1) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 651

2) Locklin, D.Ph., Economics of Transportation: a.a.O., S. 850

Höhe angesetzt, die auch den weniger wirtschaftlich arbeitenden, kostenungünstigen Unternehmen das Verbleiben am Markt sichert. "This is substantially the method of rate making which the carriers would undoubtedly adopt if they sought by agreement among themselves to prevent competition of the ruinous type. It is the pricing policy which is frequently adopted in cartelized industries"¹⁾. Locklin trifft damit den Kern der Sache: eine derartige Tarifbildung sichert allen Verkehrsunternehmen, auch den kostenungünstigen, Einnahmen. Besser geführte Unternehmen mit günstigerem Kostenbild erzielen darüber hinaus Differentialrenten.

Vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus erheben sich auch gegen das "umbrella- rate- making"- Prinzip Bedenken. Zunächst wird dadurch die Auslesefunktion des Wettbewerbs beseitigt, denn die hoch angesetzten Tarife wirken wie Mindestpreise. Grenzbetriebe bleiben am Markt, und die Kosten dieser Unwirtschaftlichkeit werden auf die Nachfrage nach Transportleistungen überwälzt. Wegen der Ausschaltung des Konkurrenzdrucks ist schließlich auch der heilsame Zwang zur fortlaufenden Neukombination der Produktionsfaktoren nicht mehr wirksam. Auch erfolgt keine Verkehrsdarbietung zu minimalen Kosten.

Das "umbrella- rate making"- Prinzip widerspricht endlich auch der Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik. Dort wird bekanntlich gefordert, daß die besonderen Leistungsqualitäten aller Verkehrsträger gefördert werden sollen. Diese werden jedoch durch das hier dargelegte Prinzip nivelliert und verschleiert. Damit erweist sich auch die Tarifpolitik des "umbrella- rate making" nicht als geeignetes Instrument der ICC.

6) Das "fully- allocated- costs"- Prinzip.

Das "fully- allocated- costs"- Prinzip verlangt, daß die Tarife jedes Verkehrsträgers auf seinen Gesamtkosten basiert sein sollen.

Von einer Gleichstellung der Verkehrsträger im Wettbewerb im Rahmen dieses Prinzips könnte aber nur dann gesprochen werden,

1) Locklin, D.Ph., Economics of Transportation: a.a.O., S. 851

wenn alle nur variable Kosten aufzuweisen hätten. In diesem Falle hätten weder Eisenbahnen, noch Binnenschifffahrt oder Straßenkraftverkehr Veranlassung, ihre Tarife unter die Gesamtkosten (d.h. im vorliegenden Fall: unter die variablen Kosten) zu senken. Anderenfalls würden sie dem ökonomischen Prinzip zuwiderhandeln.

In Wirklichkeit weisen jedoch alle Verkehrsträger stets fixe und variable Kosten in verschiedener Zusammensetzung auf. Verlangt man nun von ihnen, daß sie ihren Tarifen stets die Gesamtkosten zugrunde legen, so nimmt man ihnen die Möglichkeit zur verbesserten Ausnutzung ihrer Transportkapazität durch Tariffifferenzierung.

Werden Tarife im Konkurrenzkampf unter die Gesamtkosten gesenkt und sind mehr als nur die variablen Kosten der betreffenden Verkehrsleistung gedeckt, so widerspricht dies zwar dem "fully- allocated- costs"- Prinzip. Da ein derartiges Verhalten der Verkehrsträger jedoch tendenziell zu einer verbesserten Ausnutzung der gegebenen Kapazität und zu sinkenden Durchschnittskosten führt und damit auch im Sinne der nationalen Verkehrspolitik liegt, werden derartige Tarife als zulässig betrachtet, sofern sie innerhalb der "zone of reasonableness" liegen. "The practise of charging rates where necessary that are less than fully allocated cost, but higher than direct or variable costs, and thus inducing a more complete utilization of plant, has been recognized elsewhere in this volume as a sound policy. Requiring carriers to charge no less than fully allocated costs would thus seem to be too harsh a policy"¹⁾.

7) Das Prinzip der Gesamtkosten des kostengünstigen Unternehmens ("fully allocated costs of the low cost agency").

Dieses Prinzip verlangt, daß die Gesamtkosten des kostengünstigen Unternehmens²⁾ die Basis der Tarifbildung sein sollen.

- 1) Locklin, D.Ph., Economics of Transportation; a.a.O., S. 853
- 2) Die amerikanische Fachliteratur bietet hier keine ausreichende Klarheit, ob mit "low- cost agency" a) der kostengünstige Verkehrsträger, b) das jeweils kostengünstige Unternehmen eines Verkehrsträgers oder c) das überhaupt kostengünstigste Verkehrsunternehmen gemeint ist.- Siehe hierzu Locklin, D.Ph., Economics of Transportation; a.a.O., S. 853 f., sowie

Kostengünstig in diesem Sinne ist, wer eine bestimmte Transportaufgabe mit minimalen Kosten lösen kann. Ein ausreichender Wettbewerb wird dadurch gesichert, daß Konkurrenten mit ungünstigerer Kostenstruktur ihre Wettbewerbstarife bis auf die variablen Kosten senken dürfen. Die Vorteile dieses Tarifbildungsprinzips werden darin gesehen, daß den Nachfragern von Verkehrsleistungen eine Vielzahl konkurrierender Unternehmen mit relativ niedrigem Tarifniveau gegenübersteht.

Dabei wird offenbar übersehen, daß die kostenungünstigen Unternehmen, deren Tarife auf den variablen Kosten basiert sind, ihren Wettbewerb nicht zeitlich unbegrenzt aufrecht erhalten können. Da sie auf die Dauer nur einen Teil ihrer Kosten in den Tarifen erstattet erhalten, gerät ihre finanzielle Stabilität in Gefahr. Das hier besprochene Tarifbildungsprinzip führt damit langfristig zum Ausscheiden der Unternehmen mit ungünstigem Kostenbild.

Sieht man vom Zeitmoment ab, so widerspricht dieses Prinzip auch der nationalen Verkehrspolitik, durch die die spezifischen Leistungsqualitäten jedes Verkehrsträgers gefördert werden sollen. Diese Qualitäten drücken sich in der Kostenstruktur und in den Tarifen aus. Basiert nun das kostengünstige Unternehmen seine Tarife auf seinen vollen Durchschnittskosten, während die kostenungünstigen Unternehmen ihre Tarife bis auf das Niveau der variablen Durchschnittskosten senken dürfen, so tritt eine Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten des kostengünstigen Unternehmens ein. Ihm wird ein Teil des Verkehrsaufkommens entzogen, was bei einheitlicher Tarifbasis für alle nicht möglich wäre. Dadurch tritt ein Rückgang im Auslastungsgrad des kostengünstigen Unternehmens ein (Kostenprogression). Es kann dadurch vielleicht gezwungen sein, seine Tarife und damit die Grundlage der gesamten Tarifbildung zu ändern. Die Nachfrage nach Verkehr wird dann nicht mehr zu minimalen Kosten bedient, weil insgesamt eine Verkehrskapazität aufrecht erhalten wird, die nicht voll ausgelastet ist.

Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 652 f.

8) Die Tarifpolitik der ICC in der Praxis.

Sämtliche bisher besprochenen Ratenbildungsprinzipien weisen mehr oder weniger gewichtige Mängel auf, die für die ICC eine Tarifbildung mittels dieser Prinzipien nicht angezeigt erscheinen lassen. Es ist deshalb interessant festzustellen, wie die Kommission trotzdem zu einem umfassenden Gebäude praktikabler Grundsätze zur Tarifpolitik gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern fand. Diese Grundsätze wurden überwiegend nicht a priori in der ICA festgelegt und bei Tarifstreitigkeiten verfochten, sondern es kristallisierten sich in zahllosen Streitfällen ("cases") gewisse Tarifbildungsgrundsätze heraus, die bis heute herrschend geblieben sind und deren wichtigste im folgenden besprochen werden sollen.

1) Dominierender Grundsatz ist das Wettbewerbsprinzip. Es ist wohl das älteste in der Tarifpolitik der ICC und beinhaltet, daß alle Verkehrsträger im gesetzlich zulässigen Rahmen um ihren Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen konkurrieren sollen. Hierbei haben sie das Recht, ihre Tarife innerhalb der "zone of reasonableness" zu variieren, d.h. im konkreten Falle zu senken.

2) Ein zweiter Grundsatz verlangt, daß die im Wettbewerb gesenkten Tarife "compensatory" sein, d.h. die Kosten der betreffenden Verkehrsleistung decken müssen. Hier erhebt sich nun sofort die Frage: welche Kosten müssen gedeckt sein? Nach Locklin¹⁾ wird der Ausdruck "compensatory" in wechselnder Bedeutung gebraucht. "Sometimes it is used in such a way as to be synonymous with fully allocated cost; more frequently it refers to rates which cover direct or variable costs with some contribution to fixed costs. In the motor-carrier cases, 'compensatory' generally means that the rates must cover full costs, with or without a profit element included. In view of a small proportion of fixed costs in the motor-carrier industry, a 'compensatory' rate in that industry should be

1) Locklin, D. Ph., Economics of Transportation; a.a.O., S. 855

close to fully allocated cost, while in the railroad industry, with a larger element of fixed costs, a 'compensatory' rate may well be considerably less than fully allocated cost".

3) Ein anderer Grundsatz der Tarifpolitik bestimmt, daß Wettbewerbstarifen seitens der ICC im allgemeinen nur dann zugestimmt werden kann, wenn diese Tarife nicht wesentlich niedriger liegen als die Tarife des zu bekämpfenden Verkehrsträgers. Der Zweck dieses Grundsatzes ist eindeutig: es soll ein fairer Wettbewerb der Verkehrsträger gewährleistet sein. Verlangen beide für die gleiche Transportleistung den gleichen Preis, dann kommt derjenige Verkehrsträger zum Zuge, dessen Qualitäten am ehesten den speziellen Erfordernissen der Transportaufgabe gerecht werden. Ein konkurrierender Verkehrsträger kann seine Tarife aber auch unter das Tarifniveau seiner Konkurrenten senken, sofern die variablen Kosten ganz und ein Teil der fixen Kosten gedeckt sind und keine ungerechte Diskriminierung im Sinne des Abschnitts 3 der ICA bewirkt wird¹⁾. Im Rahmen dieses Grundsatzes sind z.B. die Eisenbahnen imstande, aus Konkurrenzgründen gewisse Tarife unter dem Niveau der von der Kommission als angemessen bezeichneten Maximumtarife festzusetzen. Weiter soll verhindert werden, daß der Wettbewerb im Verkehr ruinös wird, indem Tarife auf Basis der reinen variablen Kosten kalkuliert werden und nur ein Teil der tatsächlich aufgelaufenen Gesamtkosten in den Transporterlösen wieder hereingeht wird. Denn im Interesse der gesamten Volkswirtschaft muß auf ausreichende Einnahmen der Verkehrsträger insgesamt geachtet werden, weil vom Verkehrsbereich Tempo und Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entscheidend mitbestimmt wird.

Ein gesunder Konkurrenzkampf verlangt keineswegs eine Gleichheit der Tarife konkurrierender Verkehrsträger. Auch die art-eigenen Leistungsvor- und Nachteile müssen beachtet werden. Es wird deshalb häufig vorkommen, daß ein Verkehrsträger zum Ausgleich eines Leistungsnachteils seine Tarife innerhalb der

1) Locklin, D. Ph., Economics of Transportation; a.a.O., S. 443

gesteckten Grenzen unter die Tarife seiner Konkurrenz senkt. Ein gutes Beispiel hierfür bietet in der Bundesrepublik Deutschland das Konkurrenzverhältnis zwischen Eisenbahn und Binnenschifffahrt. Der Leistungsnachteil der Binnenschifffahrt gegenüber der Eisenbahn liegt auch bei uns in ihrer geringen Transportgeschwindigkeit, der geringen räumlichen Verzweignbarkeit der schiffbaren Wasserstraßen und im Zwang zur Beschränkung auf den Transport wenig empfindlicher Massengüter. Aus diesem Grunde betrachtet die Binnenschifffahrt (nicht durchweg, aber innerhalb gewisser Relationen) die Bundesbahn quasi als "Preisführer" und setzt ihre Tarife um ca. 15% unter den entsprechenden Tarifen der Bahn fest, ein Prozentsatz, der in der Fachliteratur üblicherweise als "Anreizspanne der Binnenschifffahrt" bezeichnet wird.

4) Schließlich muß die ICC stets die Auswirkungen des Tarifniveaus auf einen ökonomisch sinnvollen Wettbewerb beachten, der die Erhaltung einer angemessenen Zahl leistungsfähiger Unternehmen aller Verkehrsträger erfordert. Dies gerade setzt ein Rateniveau in richtiger Höhe voraus. Außerdem unterbinden die behördlich gesetzten Tarife Tarifikämpfe, wie sie etwa aus der Frühzeit der Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten bekannt geworden sind. Die Neigung zu solchen Tarifikämpfen ist wegen der Möglichkeit zur Substitutionskonkurrenz latent zwischen den Verkehrsträgern stets vorhanden, wenn auch in großem Umfang von einer technisch bedingten Arbeitsteilung gesprochen werden kann¹⁾.

Zu all dem kommt die Interdependenz der Preise, also auch der Tarife, deren Änderung in Form der Transportkosten weite Bereiche der verladenden Wirtschaft beeinflusst. Auch aus dieser Sicht erscheint eine sorgfältige Kontrolle und, falls nötig, Einflußnahme auf das Tarifniveau im Verkehrssektor der Volkswirtschaft angebracht.

1) Predöhl, A., Verkehrspolitik; Göttingen 1958, S. 281

§ 7 Die Entwicklung der Verkehrsträger in den Vereinigten
===== Staaten in neuerer Zeit.
=====

In den folgenden Abschnitten soll nunmehr der Frage nachgegangen werden, welche Entwicklung die Verkehrsträger unter der Kontrolle der ICC in neuerer Zeit genommen haben; anders ausgedrückt: ob die Politik der ICC sich im Zeitablauf als geeignet erwies, das Kernstück des öffentlichen Verkehrs, nämlich die Eisenbahnen, mit dem Straßenkraftverkehr, der Binnenschifffahrt und dem Rohrleitungsverkehr unter Wahrung ihrer Leistungseigenarten zu einem leistungsfähigen nationalen Verkehrssystem zu integrieren.

1) Die Entwicklung der Eisenbahnen.

Zunächst verdienen zwei Eigentümlichkeiten der Eisenbahnen festgehalten zu werden, die auch bei den übrigen Verkehrsträgern, freilich in weit geringerem Ausmaß, feststellbar sind:

- 1) Transportleistungen, wie alle Dienstleistungen überhaupt, sind keine Güter, die auf Vorrat produziert werden können. Um einen nicht exakt vorhersehbaren Spitzenbedarf befriedigen zu können, müssen die Bahnen deshalb eine umfangreiche Reservekapazität vorhalten, die während der übrigen Zeit nicht voll ausgelastet werden kann.
- 2) Neben anderen Faktoren schlägt sich diese Reservekapazität in hohen fixen Kosten nieder. Man schätzt, daß 60 bis 70% der Gesamtkosten der Eisenbahnen fixe Kosten sind.

Die Fixkostenstruktur drängt die Bahnen einerseits, bis zum Erreichen ihrer Kapazität ihren Anteil am gesamten gegebenen Verkehrsaufkommen möglichst zu steigern. Dies bewirkt sinkende durchschnittliche Kosten je Leistungseinheit und ermöglicht bei steigender Nachfrage eventuell Tarifsenkungen, die weiteren Zusatzverkehr induzieren können.

Geht andererseits die gesamte Verkehrsnachfrage zurück, so halten die Eisenbahnen ihr Angebot im ursprünglichen Umfang solange aufrecht, als wenigstens die variablen Kosten ganz und ein Teil der fixen Kosten gedeckt sind, im Grenzfall also bis zum Be-

triebsminimum (Produktionsschwelle). Dieses Verhalten setzt jedoch die Erwartung eines baldigen Wiederanstiegs der Nachfrage voraus, denn ein längerfristiges Produzieren im Betriebsminimum bedeutet Kapitalverzehr. Die Verhaltensweise der Eisenbahnen, vorübergehend im Bereich zwischen Betriebsoptimum und Betriebsminimum zu produzieren, bewirkt gerade in Zeiten schwacher oder rückläufiger Konjunktur ein Überangebot an Transportraum am Markt, das seinerseits die Transporterlöse tendenziell nach unten drückt.

Betrachtet man nun die Entwicklung, die die Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten unter der Kontrolle der ICC genommen haben, so lassen sich grob drei Perioden unterscheiden. Die erste liegt zwischen 1887 und 1920, die zweite dauert von 1920 bis etwa 1955, die dritte beginnt 1955 und dauert bis heute an.

In den Vereinigten Staaten war auf dem Gebiete des Verkehrs zunächst keine Neigung zu bundesstaatlicher Kontrolle der Eisenbahnen vorhanden. Zwar hatte anfänglich jede Eisenbahngesellschaft innerhalb ihres Einzugsgebiets ein Monopol und bildete ihre Tarife entsprechend. Aber man war der Ansicht, daß die Monopolrenten der Bahnen durch die latente Substitutionskonkurrenz anderer Bahnen und teilweise auch der Binnenschifffahrt abgebaut würden. Zunehmende Konkurrenz im Verkehr, so vermutete man, würde das durchschnittliche Tarifniveau auf ein vernünftiges Maß senken. Tatsächlich wurde mit Zunahme der konkurrierenden Eisenbahnen der an sich erwünschte Wettbewerb gefährlich, dann nämlich, als in den umstrittenen Gebieten das Stadium der ruinösen Konkurrenz¹⁾ erreicht war und der Tiefstand des durchschnittlichen Tarifniveaus den meisten Bahnen keine angemessenen Einnahmen mehr erlaubte. Dieser Entwicklung suchten sich die Bahnen durch gegenseitige Tarifabsprachen zu entziehen. Das erwies sich jedoch als wenig wirksam, da sich jeder Partner von einer geheimgehaltenen autonomen Tarifenkung von Fall zu Fall eine Belebung seines Geschäftes versprach.

1) Ruinöser Wettbewerb ist deshalb gesamtwirtschaftlich unerwünscht, weil er Angebotskapazität vom Markte verdrängt, die langfristig zur optimalen Versorgung einer Volkswirtschaft benötigt wird.

Außerdem war kein staatlicher Zwang zur Einhaltung der abgesprochenen Tarife zu erreichen, da derartige Absprachen als wettbewerbsbeschränkend galten.

Besseren Erfolg hatten dagegen die Versuche konkurrierender Eisenbahnen, die Erlöse zu poolen und nach einem bestimmten Schlüssel wieder untereinander aufzuteilen. Geheime Frachtnachlässe wurden dadurch reizlos. Die Poolungs- und Tarifabsprachen wurden von Organisationen der Eisenbahnen ausgearbeitet, den sogenannten "Traffic Associations". Deren Tätigkeit wurde zwar offiziell durch die "Sherman Antitrust Act" von 1890 verboten, während inoffizielle Absprachen innerhalb dieser Gremien im Laufe der Zeit de facto anerkannt wurden. Heute stimmen die interessierten Eisenbahngesellschaften ihre Tarifänderungswünsche überwiegend in den "Traffic Associations" ab und legen sie als gemeinsamen Vorschlag der ICC zur Genehmigung vor.

Der Hauptfehler der Wettbewerbs- Regulierung der Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten lag darin, daß er die gesunde Entwicklung der Bahnen gehemmt hat. Dies erklärt sich aus den Anfangsjahren, als die Bahnen in den unbestrittenen Gebieten ihr Monopol ausnutzten und in den bestrittenen Gebieten eine diskriminierende Tarifpolitik anwandten. Hinzu kam ein bis heute noch nicht gänzlich erloschenes Mißtrauen der Öffentlichkeit gegen die Eisenbahnen¹⁾. Es resultierte aus der oft unzulänglichen Betriebsführung, den Folgen anfänglicher finanzieller Mißwirtschaft²⁾, den häufigen Bestechungsskandalen bei Vergabe von Konzessionen, in die oft Regierungsbeamte verwickelt waren, sowie aus dem Widerstand der Bahnen gegen eine Kontrolle durch den Bund. Die Furcht vor dem Eisenbahnmonopol war so tief verwurzelt, daß selbst innerhalb derjenigen Relationen der Wettbewerb gefördert wurde, in denen das gegebene Verkehrsaufkommen niemals die Kapazität mehrerer Bahnen ausfüllen konnte.

Die Folge dieser Entwicklung war ein Eisenbahnsystem, das,

1) Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft; Düsseldorf 1957, S. 503

2) z.B. Überkapitalisierung und dann Unvermögen, dieses Kapital zu verzinsen.

verglichen mit der Nachfrage nach Verkehr, überdimensioniert war. Viele Bahnen fusionierten deshalb, um ihre Leistungen zu verbessern, ihre Kosten zu senken und die Schärfe des Wettbewerbs zu mildern. Bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges bildeten sich auf diese Weise sieben Gruppen von Eisenbahngesellschaften, die fast zwei Drittel des damaligen Streckennetzes und 85% der Bahneinnahmen kontrollierten. Damit traten an die Stelle sich schärfstens bekämpfender kleiner Gesellschaften zeitlich (nicht finanziell) relativ dauerhafte Finanz- und Betriebsgruppen.

Aus der zunehmenden Divergenz zwischen Tarif- und Kostenentwicklung resultierten insbesondere 1914 schlechte Geschäftsergebnisse. 1915 war deshalb ein Sechstel des amerikanischen Eisenbahnnetzes der Aufsicht von Konkursverwaltern unterstellt. 1915 und 1916 stiegen zwar die Frachteinnahmen wegen der stark angewachsenen Gütertransporte für den Krieg in Europa. Aber gestiegene Preise der Kostengüter und höhere Lohnkosten im Zusammenhang mit der "Adamson Act" verhinderten eine Besserung der Lage der Eisenbahnen und wirkten sich auch bei den Ersatz- und Neuinvestitionen aus. "The main explanation of the weakness (of the railroads; der Verf.) from 1916 on lies in the failure of rates during the war period to follow the upward movement of prices and wages"¹⁾.

Bei Eintritt der Vereinigten Staaten in den ersten Weltkrieg schuf man den "Railroad's War Board" mit dem Ziel, eine straffe Zusammenarbeit aller Eisenbahnen des Landes zu gewährleisten, Wettbewerbsdifferenzen zugunsten des Gemeinwohls auszuschließen und alle Strecken als ein großes kontinentales Eisenbahnsystem zu betreiben²⁾. Dieser Board konnte jedoch sein Ziel nicht erreichen, da ihm die rechtlichen Befugnisse fehlten, die Bahnen zur Einhaltung seiner Erlasse zu zwingen, ein gemeinsames Vorgehen der Bahnen zu erreichen etc.³⁾. Deshalb wurden am 28. Dezember 1917 die Bahnen vom Bund übernommen und über zwei Jahre

1) Moulton, Harold G., and Associates, The American Transportation Problem; Washington 1933, S. 47

2) van Metre, T.W., Transportation in the United States, Brooklyn 1950; S. 325

3) Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft, a.a.O., S. 613

lang staatlich betrieben. Van Metre betont zwar, daß der Bund in diesen Jahren zuwege brachte, was der Privatwirtschaft nicht gelang: er meisterte den anfallenden Verkehr. Andererseits gibt dieser Autor aber auch zu, daß der Bund in finanzieller Hinsicht keineswegs so gut arbeitete wie in technischer¹⁾. Die überwachende Verkehrsbehörde des Bundes, sowie die Finanzverwaltung hatte ihren Sitz in Washington, während der Einsatz des rollenden Materials von regionalen Büros aus gesteuert wurde, an deren Spitze erfahrene Eisenbahnbeamte standen.

Bei Übernahme der Bahnen in die Regie des Bundes erhob sich auch die Frage nach einer entsprechenden Vergütung. Deshalb sah die "Railroad Control Act" vom März 1918 eine jährliche Zinszahlung an die betroffenen Bahnen vor, die jedoch das Nettobetriebseinkommen der drei finanziell schlechten Jahre vom 30. Juni 1914 bis zum 30. Juni 1917 nicht überschreiten sollte. Die Regierung der Vereinigten Staaten verpflichtete sich in diesem Gesetz außerdem zur Bestreitung aller Betriebsausgaben, zur Schaffung eines Umlaufsfonds in Höhe von 500.000.000.-\$ zur Finanzierung des Betriebs und zur Rückgabe des Eigentums der Bahnen in gutem Zustand. Da jedoch die Kosten des Eisenbahnbetriebes während des Krieges um 100% stiegen und andererseits die "Railroad Administration" nur eine Tarifierhöhung um 25% zugestanden hatte²⁾, war eine Beseitigung der Divergenz zwischen Kosten- und Tarifentwicklung nicht möglich. Deshalb wurde in der "Transportation Act" von 1920 eine Neuorientierung der Verkehrspolitik beschlossen und damit der zweite Abschnitt in der Kontrolle der Eisenbahnen eingeleitet.

Hatte bisher die Aufgabe der ICC darin bestanden, die Öffentlichkeit vor der Monopolmacht der Eisenbahnen zu schützen, so hatte die Kommission nunmehr darauf zu achten, daß die Bahnen zur Erhaltung ihrer finanziellen Stabilität einen ihrem Anlagekapital angemessenen Gewinn erzielten. Zwar sollte im Eisenbahnsektor nach wie vor Wettbewerb herrschen. Er sollte jedoch nicht in ruinösen Wettbewerb ausarten können, weshalb man in der

1) van Metre, T.W., Transportation in the United States, a.a.O., S. 326

2) van Metre, T.W., Transportation in the United States, a.a.O., S. 325

"Transportation Act" von 1920 der ICC das Recht gab, Minimumfrachten zu erlassen. Neu war auch die Einsicht, daß durch den Zusammenschluß kleiner Eisenbahngesellschaften die gesamtwirtschaftliche Effizienz gehoben werden könne und Fusionen deshalb nicht grundsätzlich untersagt sein sollten. Die Neuorientierung der amerikanischen Verkehrspolitik ab 1920 zeigt also deutlich das Bestreben, die Eisenbahnen als wichtigsten Träger des öffentlichen Verkehrs zu erhalten.

Trotzdem bahnte sich etwa Mitte der zwanziger Jahre ein Umschwung in der Verkehrswirtschaft der Vereinigten Staaten an, der sich besonders auf die Eisenbahnen auswirkte. Neue Verkehrsträger traten an den Markt und drängten das bisherige Eisenbahnmonopol schrittweise zurück. Damit begann für die Bahnen ein neuer Abschnitt, indem unter dem Druck der Konkurrenz die bisherige Expansion des Verkehrsapparates durch eine Intensivierung¹⁾ des Betriebes abgelöst wurde. Folgende Zahlen mögen die Abschwächung der Position der Eisenbahnen beleuchten:

Entwicklung der Eisenbahnen der Vereinigten Staaten von 1920-1929

Jahr	Betriebs- anlagen (Mill. \$)	Einnahmen aus dem Güter- verkehr (Mill. \$)	Personen- verkehr (Mill. \$)	Beförderte Fahrgäste (in 1000)	Steuern (Mill. \$)
1920	19.849	4.421	1.305	1.269.913	289
1925	23.231	4.648	1.065	901.963	366
1929	25.405	4.899	876	786.432	403

Quelle: ICC, Statistics of Railways in the United States for 1922, 1930, 1931; entnommen bei Faulkner, Geschichte der amerikanischen Wirtschaft, a.a.O., S. 637

Wie die Zahlen zeigen, nahm der Personenverkehr im betrachteten Zeitraum stark ab, eine Folge der Abwanderung zum Individualverkehr auf der Straße. Diese Abwanderung wurde später durch den intrakontinentalen Luftverkehr noch verstärkt. Gleichzeitig nahm der Güterverkehr nicht im gleichen Ausmaß zu, wie der Personen-

1) Das gesamte Streckennetz der Bahnen ging von 253.000 Meilen im Jahre 1920 auf 220.000 Meilen im Jahre 1953 zurück.

verkehr abnahm. Da die Jahre 1920 bis 1929 für die Wirtschaft der Vereinigten Staaten Konjunkturjahre waren¹⁾, bei denen im Verlauf der gesamten Wirtschaftsentwicklung auch das Transportaufkommen rasch zu steigen pflegt, kann aus der nur geringen Zunahme der Einnahmen aus dem Güterverkehr geschlossen werden, daß sich hier bereits das Auftreten des Straßenkraftverkehrs bemerkbar machte. Mit dem Rückgang des Personenverkehrs wurde der Güterverkehr mehr und mehr zur alleinigen Einnahmequelle der Eisenbahnen. Um ihn zu erhalten und wettbewerbsfähig zu bleiben, wurden die Investitionen für Anlagen und rollendes Material gesteigert. Auch die Steuerlast nahm im betrachteten Zeitraum um über ein Drittel zu.

Mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise im Jahre 1929 ging in den Vereinigten Staaten das gesamte Verkehrsaufkommen um mehr als die Hälfte zurück. Das hatte zur Folge, daß fast alle Eisenbahngesellschaften keine Verzinsung des investierten Kapitals mehr erwirtschaften konnten und die finanziellen Zusammenbrüche sich häuften. Deshalb gründete man 1931 die "Reconstruction Finance Corporation", die während der folgenden zehn Jahre den Bahnen Darlehen zur Verfügung stellte.

Als dann unter Präsident F.D. Roosevelt die neue wirtschafts-politische Richtung des "New Deal" eingeschlagen wurde, erließ man 1933 die "Emergency Railroad Transportation Act" und schuf gleichzeitig das Amt eines "Federal Coordinator of Transportation". Ziel der Act und der Arbeit des "Coordinator" sollte sein, die Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen zu heben und nach Untersuchung der Probleme geeignete Vorschläge hierfür auszuarbeiten. Folgerungen wurden jedoch aus den Vorschlägen Joseph B. Eastman's, der das Amt des "Coordinator" bis zum 16. Juni 1936 innehatte, mit einer einzigen Ausnahme nicht gezogen. Die Gründe hierfür lagen zum einen darin, daß die Vorschriften der "Emergency Railroad Transportation Act" die Entlassung von Arbeitskräften verboten. Die Bahnen hatten damit keine Möglichkeit, durch Personaleinsparungen die Kosten zu

1) Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft, a.a.O., S. 638

senken und ihre Eigenwirtschaftlichkeit zu heben. Zum anderen hinderte die gegenseitige Konkurrenzangst der Eisenbahnen Eastman's Vorschläge am Wirksamwerden. "There was the constant fear that one railroad would obtain an advantage over another in any proposal that might be brought forward"¹⁾. Eine einzige Anregung Eastman's wurde dann allerdings verwirklicht: die Einbeziehung des Straßenkraftverkehrs (1935) und später der Binnenschifffahrt (1940) unter die Kontrolle der ICC (Teil II und III der ICA).

Auch wurde zur Sanierung finanziell notleidender Bahnen Abschnitt 77 der "National Bankruptcy Act" entsprechend modifiziert. Durch diese Gesetzesänderung wollte man 1) verhindern, daß eine Minorität von Kapitaleignern wohldurchdachte Sanierungspläne durchkreuzen konnte, 2) die Kosten der finanziellen Reorganisation möglichst klein halten, 3) eine einwandfreie Geschäftsführung während der Sanierungsperiode sicherstellen und 4) der ICC die Teilnahme an der Formulierung von Sanierungsprogrammen sichern.

Alle Maßnahmen der dreißiger Jahre zur Hebung der Eigenwirtschaftlichkeit der amerikanischen Eisenbahnen sind nie recht wirksam geworden. Die Gründe hierfür sind:

- 1) das von Anfang an zu groß dimensionierte amerikanische Eisenbahnnetz. Da am Beginn seines Aufbaus keine umfassende verkehrspolitische Konzeption vorhanden war, entschied in vielen Fällen nur die Höhe der zu erwartenden staatlichen Subsidien über den Bau einer Bahnlinie. "Many projects were undertaken which, at the time, were not economically justified. There was not traffic enough to support them. The epidemic of railroad failures which afflicted the country is traceable in part to the policy of railroad subsidy"²⁾;
- 2) die amerikanischen Eisenbahngesellschaften sind privatwirtschaftliche Unternehmen, wenn auch mit stark gemeinwirtschaftlich orientierten Auflagen, z.B. bei der Tarif-

1) Locklin, D.Ph., Economics of Transportation, a.a.O., S. 246

2) Locklin, D.Ph., Economics of Transportation, a.a.O., S. 110

bildung etc. Drängt sie der Bund zur Hebung der Effizienz zu verstärkter Zusammenarbeit (z.B. zum Betrieb gemeinsamer Bahnhöfe und Strecken etc.), so befürchten sie stets eine Schmälerung ihres Anteils am gesamten Transportaufkommen. Diese gegenseitige Konkurrenzfurcht der Bahnen darf nicht unterschätzt werden, war doch der daraus erwachsende Mangel an Kooperationswillen die Ursache zum staatlichen Eisenbahnbetrieb während des ersten Weltkriegs¹⁾.

Auch sind bis heute alle Maßnahmen, die auf gesteigerte Rentabilität der Eisenbahnen durch Personaleinsparungen zielen, durch entsprechende Lohn- und Arbeitszeitgesetze erschwert. Die Macht der "Railroad Unions", der Verbände der Eisenbahnangestellten und -arbeiter, wirkt in gleicher Richtung. So waren z.B. Lohnforderungen, verstärkt durch Streikdrohungen, der Anlaß zur Übernahme der amerikanischen Eisenbahnen in Staatsregie während des zweiten Weltkriegs. Diese Lohnforderungen, die von Zeit zu Zeit den Block der fixen Kosten der Bahnen anwachsen ließen, setzten sich auch nach dem zweiten Weltkrieg fort, während die ICC gleichzeitig nur eine weit geringere Anhebung der Tarife zuließ.

Unter dem Einfluß obiger Faktoren, teilweise aber auch technologisch bedingt, hat sich seit der Weltwirtschaftskrise die Situation der amerikanischen Eisenbahnen langsam und stetig verschlechtert. Der Personenverkehr ist heute zum größten Teil auf den Kraftwagen (Individualverkehr) und das Flugzeug übergegangen. Precht schätzt, daß lediglich 25 bis 28% der angebotenen Reisezugplätze ausgenutzt werden²⁾. Bis 1953 sank der Anteil der Eisenbahnen an der gesamten Personenbeförderung auf etwas mehr als 5%³⁾. Trotzdem hindern die strengen Regulierungsvorschriften der ICC für Common Carriers und der Widerstand lokaler Interessentengruppen die Bahnen oft, den linienmäßig betriebenen defizitären Reisezugverkehr einzuschränken.

1) van Metre, T.W., Transportation in the United States, a.a.O., S. 325 ff.

2) Precht, Georg M., Die Lage der amerikanischen Eisenbahnen; Heft 5 der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr im Bundesgebiet e.V.; Bielefeld 1956, S. 54

3) ebenda, S. 40

Damit sehen sich die amerikanischen Eisenbahnen in erster Linie auf den Güterverkehr verwiesen¹⁾. Dessen Volumen ist zwar gestiegen, aber die Einnahmen hieraus konnten mit den schneller steigenden Löhnen nicht Schritt halten. Durch die Lohnsteigerungen wurden insbesondere die lohnintensiven Zweige des Güterverkehrs getroffen, so der Expresß- und Stückgutverkehr mit seinen hohen Behandlungskosten, die in den Tarifen nur teilweise gedeckt sind. Langfristige Kostenanalysen führten entweder zu keinen konkreten Ergebnissen oder wurden durch Kostensteigerungen in ihrem Aussagewert rasch überholt.

Die Konkurrenz des Straßenkraftverkehrs bewirkte, daß der Güterverkehr bis zu einer durchschnittlichen Versandweite von 680 km den Eisenbahnen verloren ging; "der Kraftwagen treibt die Eisenbahnen wettbewerbsmäßig in jene Entfernungszonen und in jene Leistungsgebiete, bei welchen die stationären und sonstigen festen Kosten in der Degression der Entfernungsstaffel absorbiert werden können"²⁾.

Auch wanderte ein steigender Anteil des Transports von Flüssigkeiten -in der Hauptsache Erdöl, Erdölderivate und feingemahlene Feststoffe unter Flüssigkeitszusatz- von der Schiene zur Rohrleitung ab.

Aus dieser Entwicklung suchten sich die amerikanischen Eisenbahnen in folgender Weise zu helfen:

- 1) durch Betriebsrationalisierung: Einstellung von Diesel- und Ausmusterung von Dampfloks; Verwendung größerer Waggon- und Zugeinheiten; Stilllegung unrentabler Strecken und Einschränkung wenig frequentierter Zugverbindungen, soweit möglich;
- 2) durch Geschäftsverlagerung: Betrieb von Omnibus-, Straßenkraftverkehrs- und Binnenschiffahrtsunternehmen, teils in eigener Regie, teils durch Ausgründung von Tochtergesellschaften; Bau von Rohrleitungen, die entweder auf eigene Rechnung betrieben oder verpachtet werden;

1) Precht, Georg M., Die Lage der amerikanischen Eisenbahnen; Heft 5 der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr im Bundesgebiet e.V.; Bielefeld 1956, S. 56 ff.
2) ebenda S. 26 f.

- 3) durch Zusammenschluß zweier oder auch mehrerer Bahngesellschaften, eine Möglichkeit, die auch in der "Transportation Act" von 1940 ausdrücklich als vereinbar mit der amerikanischen Antitrust- Gesetzgebung erklärt wurde, soweit dadurch der Wettbewerb nicht ungebührlich beeinträchtigt wird.

Eine grundlegende Besserung der Lage der Eisenbahnen war auch hierdurch nicht möglich. Es mehrten sich deshalb die Stimmen, die die Tarife aller Verkehrsträger mehr als bisher auf den Kosten basiert wissen wollten und eine Stärkung der Träger des öffentlichen Verkehrs, d.h. vor allem der Bahnen befürworteten. Dies kommt ganz deutlich im "Weeks- Report" zum Ausdruck, der in einem der nächsten Abschnitte besprochen werden soll¹⁾.

2) Die Entwicklung des Straßenkraftverkehrs.

Im Gegensatz zu den Eisenbahngesellschaften, die kraft Gesetzes ohne Ausnahme als Common Carriers definiert wurden, finden sich im zwischenstaatlichen Straßenkraftverkehr der Vereinigten Staaten außer den Common Carriers auch Contract und Private Carriers. Da die Vorschriften der ICA für diese drei Gruppen hinsichtlich der Strenge der angelegten Maßstäbe ziemlich stark variieren, arbeiten die Unternehmen des Straßenkraftverkehrs bevorzugt als Contract und Private Carriers.

Die Notwendigkeit zur Regulierung des Straßenkraftverkehrs ergab sich einmal im Interesse der Eisenbahnen, zum anderen aber auch daraus, daß die einzelstaatlichen Vorschriften eine Vereinheitlichung erforderlich machten, die 1935 in der "Motor Carrier Act", heute Teil II der ICA ihren Niederschlag fand.

Bereits vor 1935 verlangten die meisten Bundesstaaten vor Tätigwerden eines Common Carriers im Straßenkraftverkehr die Erteilung eines "certificate of public convenience and necessity" und für Contract Carriers eines "permit". Dieser Zulassungszwang²⁾

1) siehe hierzu S. 143 ff.

2) ein gewisses Gegenstück hierzu ist in der Bundesrepublik Deutschland die Konzessionierung jedes Lastkraftwagens, der im gewerblichen Güterverkehr auf der Straße eingesetzt ist.

wurde dann auch von der "Motor Carrier Act" von 1935 für die im zwischenstaatlichen Straßenkraftverkehr tätigen Unternehmen übernommen. Für alle Staaten der Union verbindliche Vorschriften über einheitliche Maße und Gewichte der Fahrzeuge fehlen jedoch bis heute und behindern vielfach den zwischenstaatlichen Verkehr¹⁾. Dies rührt jedoch weniger aus dem stark föderalistischen Aufbau der Vereinigten Staaten, als vielmehr aus der sehr verschiedenen Verkehrsdichte in den einzelnen Bundesstaaten her.

Bei der zunehmenden Bedeutung des Straßenkraftverkehrs scheint gerade hier eine Vereinheitlichung angebracht zu sein, da im Jahre 1958 durch diesen Verkehrsträger immerhin 70% der Baustoffe, 50% der Stahlerzeugnisse, 65% aller neugefertigten Personenkraftwagen und 98% der landwirtschaftlichen Produktion dem Markte zugeführt wurden²⁾.

Ebenso wie für die Eisenbahnen gelten auch für die Common Carriers im Straßenkraftverkehr die strengsten Vorschriften. Sie müssen für ihre Dienste den Nachweis des öffentlichen Interesses führen, der ICC ihre Geschäftsberichte vorlegen, angemessene und nicht diskriminierende Tarife einhalten und ausreichende Haftpflichtversicherungen gegen Personen- und Sachschäden vorweisen. Die ICC kann für sie vor allem Höchst- und Mindestfrachten vorschreiben, geplante Frachtänderungen zur Untersuchung der Zulässigkeit für längstens sieben Monate aussetzen und Meldung von Firmenzusammenschlüssen verlangen, wenn dadurch die Zahl der Fahrzeuge über 20 steigt.

1) Die Abmessungen variieren wie folgt:

- a) Höhe der Fahrzeuge.....von 3.81m bis 4.27 m
 - b) Länge der Motorwagen.....von 10.67 m bis 16.76 m
 - c) Länge von Sattelschleppern...von 13.72 m bis 19.81m
 - d) Länge der Lastzüge.....von 13.72 m bis 19.81m
 - e) Achsdruck einer einfachen Achse von 8.165 kg bis 10.161 kg
 - f) Achsdruck einer Doppelachse...von 10.886 kg bis 18.452 kg
 - g) Gesamtgewicht.....von 22.680 kg bis 49.000 kg
- Quelle: Rationalisierungs- Kuratorium der Deutschen Wirtschaft,
RKW- Auslandsdienst, Heft 86: Güterfernverkehr in USA;
München 1959, S. 19

2) Rationalisierungs- Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, RKW- Auslandsdienst: Güterfernverkehr in USA, a.a.O., S. 14

Den Contract Carriers kann die ICC dagegen nur Mindestfrachten vorschreiben, auch der Nachweis des öffentlichen Interesses entfällt. Da für sie keine allgemeine Beförderungspflicht gesetzlich verankert ist, sind die Contract Carriers im Gegensatz zu den Common Carriers besser in der Lage gewesen, ihr Angebot auf spezielle Transportbedürfnisse der Verloader einzustellen. Dies führte dazu, daß die Contract Carriers den Common Carriers auf der Schiene und im Straßenkraftverkehr große Bereiche des Wagenladungsverkehrs entzogen haben, während der defizitäre Stückgutverkehr den Eisenbahnen verblieb. Eine gewisse Parallele hierzu ist in der Bundesrepublik Deutschland feststellbar: auch hier ging der Eisenbahn ein beträchtlicher Teil des Wagenladungsverkehrs zugunsten des Straßenkraft- und Werkverkehrs verloren, und auch hier verblieb der Stückgutverkehr zum größeren Teil der Eisenbahn.

Den Private Carriers gegenüber, die unserem Begriff des Werk- oder Eigenverkehrs entsprechen, beschränkt sich die Einflußmöglichkeit der ICC überhaupt nur auf die Kontrolle des Ausrüstungsstandes der Fahrzeuge und der für das Fahrpersonal gültigen Arbeitszeitvorschriften.

Im Gegensatz zu der einheitlichen Behandlung der Eisenbahnen werden also an die drei Carrier- Gruppen im Straßenkraftverkehr sehr verschieden strenge Maßstäbe angelegt. Hinzu kommt noch, daß weite Bereiche des Straßenkraftverkehrs der Kontrolle der ICC überhaupt entzogen sind¹⁾. Die wichtigste und umstrittenste dieser Ausnahmen bildet der Transport von Agrarprodukten. Da der Begriff des "Agrarprodukts" im Laufe der Zeit und unter dem Einfluß von Interessentengruppen immer weiter ausgedehnt wurde, sah die ICC darin einen Übelstand, den sie mehrfach zum Anlaß nahm, dem Kongreß ein Amendement zur ICA mit einer praktikableren Definition des "Agrarprodukts" vorzuschlagen²⁾. Diese und noch andere Ausnahmen bringen es nach einer von Berkenkopf³⁾ erwähnten

1) siehe hierzu S. 40 und 53

2) ICC, 71. Jahresbericht; Washington 1957, S. 138 f.

3) Berkenkopf, P., Grundzüge des Verkehrswesens der USA; Heft 12 der Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln; o.J., S. 47

Schätzung der ICC mit sich, daß im Jahre 1952 überhaupt nur 38% der Straßengütertransporte im zwischenstaatlichen Verkehr durch regulierte Common und Contract Carriers durchgeführt wurden.

Neben der geringeren Strenge der Regulierungsvorschriften für den Straßenkraftverkehr im Ganzen - verglichen mit den Eisenbahnen- und dem wesentlich geringeren Kapitalbedarf weist vor allem Graber¹⁾ auf zwei weitere Ursachen für das starke Vordringen dieses Verkehrsträgers hin, die den Transportanteil der Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten stark minderten:

- 1) die Subventionierung des Straßenkraftverkehrs und auch der Binnenschifffahrt durch Bau und Unterhaltung der Verkehrswege. Diese stehen zwar völlig abgabenfrei nur der Binnenschifffahrt zur Verfügung, aber auch der Straßenkraftverkehr deckt durch seine Sondersteuern nur einen Teil der ihm anzulastenden Straßenkosten;
- 2) die überkommene Werttarifizierung der Eisenbahnen, die, wenn auch modifiziert, heute noch gilt. Sie insbesondere ließ den zusätzlich mit der Möglichkeit des Haus- Haus- Verkehrs ausgestatteten Straßenkraftverkehr in den lukrativen Transport hochwertiger und damit hochtarifizierter Güter eindringen.

Verhandlungspartner der ICC auf Seiten des Straßenkraftverkehrs ist der Verband der amerikanischen Kraftwagenverkehrsverbände ("American Trucking Associations", ATA), die Dachorganisation der unabhängigen Vereinigungen des Straßenkraftverkehrs in den verschiedenen Bundesstaaten der USA. Die ATA wirkt beim Zustandekommen gesetzlicher Vorschriften für den Straßenkraftverkehr empfehlend mit. Sie vertritt diesen Verkehrsträger bei der Pflege der "public relations", fördert die Verkehrssicherheit auf den Straßen und befaßt sich darüber hinaus mit Arbeitszeit- und Tarifrfragen, mit der Ausarbeitung technischer Richtlinien für die Fahrzeuge und mit der Unterstützung und Beratung von Trans-

1) Graber, P., Die amerikanischen Eisenbahngütertarife und ihre Beeinflussung durch die Konkurrenzverkehrsmittel (Berner Dissertation); Heft 38 der Schweizerischen Beiträge zur Verkehrswissenschaft Bern 1949, S. 45

portunternehmen (z.B. Auskünfte über die Regulierungsvorschriften der einzelnen Bundesstaaten und über Zulassungen; Erläuterung von ICC- Vorschriften über Führung der Geschäfts- und Rechnungsbücher etc.).

Im Ganzen gesehen, macht die ICC- Politik gegenüber dem zwischenstaatlichen Straßenkraftverkehr einen etwas zwiespältigen Eindruck. Zunächst kann wegen der vielen Ausnahmeverordnungen kaum von einer umfassenden Kontrolle dieses Verkehrsträgers gesprochen werden. Aber auch von einem fairen Leistungswettbewerb innerhalb des Straßenkraftverkehrs kann keine Rede sein, da alle drei Carriergruppen einer sehr verschieden großen Strenge der Regulierungsvorschriften unterliegen. Dieser Mangel wurde von der ICC durchaus erkannt und es wurden dem Kongreß mehrfach entsprechende Amendment-Vorschläge unterbreitet. Sie wurden jedoch oft als Folge eines Kompromisses der politischen Parteien im Kongreß der Vereinigten Staaten verwässert, abgeschwächt oder auch ganz zu Fall gebracht.

Exkurs. Die Besteuerung des gewerblichen Straßenkraftverkehrs in den Vereinigten Staaten.

Zu den Disproportionalitäten zwischen Schiene und Straße trägt in den Vereinigten Staaten auch die Besteuerung des Straßenkraftverkehrs bei. Sie ist dort ebensowenig optimal gelöst wie in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾.

Während die Eisenbahnen ihre Schienenwege auf eigene Rechnung erstellen und unterhalten, sowie das hierfür investierte Kapital verzinsen müssen, benutzt der Straßenkraftverkehr in den USA das Netz der jedermann ohne Entgelt zugänglichen öffentlichen Verkehrswege; nur für einige wenige Straßen ("toll roads") wird eine Benutzergebühr erhoben. Zwar wird auch in den USA Kraftfahrzeug- und Treibstoffsteuer erhoben, aber deren Aufkommen deckt nur einen Teil der Straßenkosten, die der verstärkten

1) Müller, J.H. und Willeke, R.J., Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegekosten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4/1962; Düsseldorf 1962, S. 200 ff.

Abnutzung durch den gewerblichen Straßenkraftverkehr anzulasten sind. In Höhe der Differenz zwischen den Erträgen der Kraftfahrzeug- und Treibstoffsteuer einerseits und den Wegkosten andererseits entstehen Kosten, die letztlich aus allgemeinen Steuermitteln bestritten werden müssen. Da diese Kosten auch nicht in die Kalkulation der Unternehmen des Straßenkraftverkehrs eingehen, resultiert daraus insgesamt eine starke Wettbewerbsverzerrung zuungunsten der Eisenbahnen. Sie drückt sich darin aus, daß der Straßenkraftverkehr mit schweren Fahrzeugen nur zirka 30 bis 50% seines tatsächlichen Straßenkostenanteils deckt¹⁾. Zusätzlich hierzu erschwert der stark föderalistische Aufbau der Vereinigten Staaten die Schaffung eines einheitlichen und kostenadäquaten Besteuerungssystems für den Straßenkraftverkehr. Dieser, soweit er im Rahmen des zwischenstaatlichen Verkehrs betrieben wird, unterliegt im einzelnen folgenden Abgaben -abgesehen von den Gebühren für die Registrierung bei der ICC und bei den einzelnen Bundesstaaten- :

- 1) der Kraftfahrzeugsteuer ("registration fee"), die mit der jährlich zu entrichtenden Zulassungsgebühr identisch ist und deren Entrichtung nach außen hin durch ein alljährlich erneuertes Zulassungsschild dokumentiert wird. Sie fließt den Bundesstaaten zu.
- 2) der Treibstoffsteuer ("fuel tax"), die der Lieferant des Treibstoffs als Steuerschuldner vom Käufer als Steuerträger zu erheben und an den Fiskus des jeweiligen Bundesstaates abzuführen hat²⁾.

Zusätzlich zur "registration fee" und zur "fuel tax" werden in einzelnen Bundesstaaten der USA noch weitere Abgaben vom Straßenkraftverkehr erhoben, hauptsächlich aufgrund der in diesen Staaten zurückgelegten Wegstrecken oder aufgrund der Brutto-Umsätze³⁾.

- 1) Berkenkopf, P., Grundzüge des Verkehrswesens der USA, a.a.O., S. 50
- 2) Daneben erhebt der Bund noch eine zusätzliche Treibstoffsteuer; siehe hierzu: Locklin, D.Ph., Economics of Transportation, a.a.O., S. 619, und Taff, Ch.A., Commercial Motor Transportation; Homewood/Illinois 1955, S. 40
- 3) Taff, Ch.A., Commercial Motor Transportation; a.a.O., S. 41

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesstaaten in der Besteuerung wirken sich naturgemäß besonders auf den zwischenstaatlichen Straßenkraftverkehr aus. Es erhebt sich hierbei vor allem die Frage, ob die Kraftfahrzeugsteuer in entsprechender Weise unter denjenigen Bundesstaaten aufgeteilt wird, deren Straßen bei dieser Art des Verkehrs in Anspruch genommen werden. Eine endgültige Lösung wurde bis heute noch nicht gefunden, es werden z.Zt. vielmehr folgende Verfahren für die Verteilung der Kraftfahrzeugsteuer- Erträge angewandt:

- 1) zwei oder mehrere Bundesstaaten, die eine gleichhohe Kraftfahrzeugsteuer erheben, verlangen gegenseitig von ein- oder durchfahrenden Lastkraftwagen keine zusätzlichen Abgaben (Gegenseitigkeitsprinzip);
- 2) andere Bundesstaaten der USA teilen die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer des zwischenstaatlichen Verkehrs entsprechend den in den einzelnen Staaten zurückgelegten Wegstrecken untereinander auf;
- 3) gewisse Bundesstaaten arbeiten mit einem kombinierten System aus Gegenseitigkeitsprinzip und streckenmäßiger Differenzierung;
- 4) schließt sich ein Bundesstaat den unter 1) bis 3) genannten Verfahren nicht an, so müssen Fahrzeuge dieses Staates bei Einfahrt in oder Durchfahrt durch einen anderen Bundesstaat einen Passierschein käuflich erwerben.

Diese Verfahren gelten ausschließlich für die Kraftfahrzeugsteuer, nicht jedoch für die Treibstoffsteuer. Das Bild wird dadurch noch unübersichtlicher, daß in einer Reihe von Bundesstaaten für den zwischenstaatlichen Verkehr zusätzlich ein gesetzlich verankerter Kaufzwang für Treibstoff für diejenige Strecke besteht, die innerhalb des betreffenden Staates zurückgelegt wird.

3) Die Entwicklung der Binnenschifffahrt.

Die Binnenschifffahrt ist derjenige Verkehrsträger, der die größte Abhängigkeit von natürlichen Gegebenheiten aufweist. Abgesehen

und Rationalisierungs- Kuratorium der Deutschen Wirtschaft, Güterfernverkehr in USA; a.a.O., S. 32

vom Vorhandensein künstlich geschaffener Kanäle kann sie nur dort tätig werden, wo schiffbare natürliche Wasserstraßen vorhanden sind. Außerdem beeinflussen oft Wasserführung und Wasserstände, sowie zeitweilig Nebel und Eisbildung den Auslastungsgrad der Binnenschifffahrt ungünstig.

Die relativ geringe und auch regional stark unterschiedliche Dichte des Netzes der schiffbaren Wasserstraßen erlaubt der Binnenschifffahrt nur in ganz bestimmten Relationen, in den Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern einzutreten. Hierin liegt ihre Schwäche gegenüber dem Lastkraftwagen, der das Netz der öffentlichen Verkehrswege benutzt und damit das ideale Flächenverkehrsmittel darstellt.

Die natürlichen Gegebenheiten, mit denen die Binnenschifffahrt in den Vereinigten Staaten zu rechnen hat, unterscheiden sich in einigen wesentlichen Punkten von den Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland und in Westeuropa:

- 1) die Großen Seen -zusammen mit dem kanadischen Anteil- stellen in Verbindung mit dem St. Lorenz- Strom eine Wasserstraße dar, die es sogar Hochseeschiffen erlaubt, bis weit in die industriellen Kerngebiete der USA vorzudringen;
- 2) der Mississippi und der Missouri bilden eine schiffbare Wasserstraße in Nord- Süd- Richtung, die an Länge alle westeuropäischen Flüsse und Kanäle weit überragt. Da gerade dieses Stromgebiet breite, relativ flache Wasserstraßen mit geringer Strömung aufweist, sind auch die natürlichen Vorbedingungen der dortigen Binnenschifffahrt andere als in Westeuropa. Das äußert sich auch in der Größe der Transportgefäße und in der Technik der Fortbewegung. Die Schubschifffahrt, mit der man auf den westdeutschen Wasserstraßen seit 1955 experimentiert und die in den letzten Jahren mehr und mehr an Boden gewann, ist hier schon seit langem praktiziert worden.

In der "Transportation Act" von 1940 wurde die zwischenstaatliche Binnenschifffahrt dem Teil III der ICA unterworfen. Allerdings gelten für sie noch losere Regulierungsvorschriften als

für den Verkehr auf der Straße. Sogar für Common Carriers, an die Teil I und II der ICA doch die strengsten Maßstäbe anlegt, gelten in Teil III gewisse Sonderregelungen:

- 1) für sie treffen die Vorschriften über Finanzierung, Genehmigung von Wertpapieraussgaben und Höchstbeträge hierfür nicht zu;
- 2) im Gegensatz zu Eisenbahn und Straßenkraftverkehr kann in der Binnenschifffahrt die ICC die einmal erteilten Zertifikate nicht widerrufen oder zurückfordern¹⁾. Deshalb suchte die Kommission mehrfach, ein Amendment durchzubringen, mittels dessen ungenutzte Zertifikate ("dormant rights") von Binnenschiffahrtsunternehmen widerrufen werden könnten²⁾.

Wie beim Straßenkraftverkehr brauchen in der Binnenschifffahrt die Contract Carriers nur ihre Mindestfrachten, nicht aber ihre wirklichen Frachten zu veröffentlichen. Die ICC darf nötigenfalls Mindestpreise setzen.

Ähnlich wie Teil II der ICA für den Straßenkraftverkehr, so sieht auch Teil III für die Binnenschifffahrt eine Reihe von Ausnahmen von der Regulierung durch die ICC vor³⁾. Es handelt sich dabei vorwiegend um den Transport von Massengütern und um den Werkverkehr. Wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Binnenschifffahrt den idealen Verkehrsträger für den Transport von wenig empfindlichen Massengütern (z.B. Getreide, Kohle, Koks, Holz, Erz, Steine und Erden, sowie Flüssigkeiten) darstellt, so kann angesichts der Ausnahmen ebensowenig von einer umfassenden und lückenlosen Regulierung des zwischenstaatlichen Binnenschiffverkehrs gesprochen werden wie beim Straßenkraftverkehr. Die ICC selbst gibt zu, daß aufgrund dieser Ausnahmen lediglich 10% der amerikanischen Binnenschifftransporte der Regulierung durch die ICC unterliegen⁴⁾.

1) siehe hierzu S. 89

2) ICC, 71. Jahresbericht; Washington 1957, S. 142 f.

3) siehe hierzu S. 43 f.

4) ICC, 74. Jahresbericht; Washington 1960, S. 187

4) Die Entwicklung des Rohrleitungsverkehrs.

Den jüngsten Sproß in der Familie der Verkehrsträger stellt heute in Westeuropa¹⁾ der Rohrleitungs- oder Pipeline- Verkehr dar. Seine spezifischen Vorteile liegen darin, daß er erlaubt, Flüssigkeiten oder auch feingemahlene Feststoffe unter Flüssigkeitszusatz in einem kontinuierlichen Prozeß und über große räumliche Distanzen unmittelbar vom Erzeuger zum Verbraucher zu befördern. Zeitraubendes Umladen fällt weg. Dadurch ergeben sich Kostenvorteile, wenn auch der Kapitalbedarf für eine solche Rohrleitung höher ist als etwa bei Inanspruchnahme von Zisternenzügen der Eisenbahn oder des Straßenkraftverkehrs. Da der Bau einer Rohrleitung sehr kapitalintensiv ist, wurden die meisten dieser Leitungen in den Vereinigten Staaten von kapitalkräftigen Erdöl- und Raffineriegesellschaften erstellt. Sie konnten sich durch verbilligten Bezug von Erdöl einen Kostenvorteil verschaffen und außerdem durch Absprachen mit befreundeten Eisenbahngesellschaften verhindern, daß eine Konkurrenzfirma deren Schienenstränge kreuzen durfte. Die ICC sah in diesem Vorgehen mit Recht eine Beschränkung des Wettbewerbs. Deshalb wurden bereits im Jahre 1906 durch die "Hepburn Act" die Rohrleitungen der Zuständigkeit der ICC unterstellt und zu Common Carriers erklärt. Common Carriers deshalb, weil die Rohrleitungs- Gesellschaften zur besseren Ausnutzung ihrer Beförderungskapazität sehr oft nicht nur eigenes Erdöl beförderten, sondern auch fremdes, dieses freilich zu höheren Preisen. Nach 1906 fiel diese Möglichkeit fort, da jetzt die Gesellschaften gehalten waren, als Common Carriers nur gerechte und angemessene Beförderungsentgelte zu erheben. Noch verblieb ihnen jedoch die Möglichkeit, Mindestmengen für den Transport vorzuschreiben. Allerdings hat sie die ICC in der Vergangenheit mehrfach herabgesetzt.

1) Nach Berkenkopf, P., Grundzüge des Verkehrswesens der USA, a.a.O., S. 52 wurde in den Vereinigten Staaten die erste Rohrleitung bereits 1865 in Westpennsylvanien gelegt.

§ 8 Kritik der Regulierung des zwischenstaatlichen Verkehrs
durch die Interstate Commerce Commission.

Eine kritische Analyse der ICC- Politik gegenüber den Verkehrsträgern im zwischenstaatlichen Verkehr der Vereinigten Staaten muß zunächst von zwei Voraussetzungen ausgehen. Die erste ist darin zu sehen, daß etwaige negative Auswirkungen der ICC-Politik nicht in erster Linie dieser Behörde anzulasten sind. Es darf nicht vergessen werden, daß die ICC ein Geschöpf der Legislative, d.h. des Kongresses der Vereinigten Staaten ist und nur im Rahmen der ihr gesetzten rechtlichen Vollmachten tätig werden kann.

Die zweite Voraussetzung liegt darin, daß eben diese Gesetzesvorschriften implizit in der bereits dargelegten Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik von 1940 enthalten sind. Dort wird als Ziel der Verkehrspolitik des Kongresses unter anderem die Schaffung, Koordinierung und Erhaltung eines nationalen Systems aller Verkehrsträger gefordert. Zu diesem Zweck sollen "alle Arten von Verkehr, die den Vorschriften dieses Gesetzes (d.h. der ICA) unterworfen sind, einer anständigen und unparteiischen Regulierung unterworfen werden".

Nun spricht aber weder die Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik, noch die ICA an irgendeiner Stelle von der Regulierung des zivilen Luftverkehrs. Daraus kann also geschlossen werden, daß dieser nicht aus dem System der Verkehrsträger, wohl aber aus der Regulierung durch die ICC ausgeklammert ist. Dieser Schluß liegt auch deshalb nahe, weil der gesamte zivile Luftverkehr einer speziellen Behörde, dem "civil aeronautics board" (CAB) untersteht. Predöhl erklärt zwar die Herausnahme der Zivilluftfahrt aus der Regulierungsbefugnis der ICC und ihre Unterstellung unter den CAB damit, daß die Luftfahrt nicht zu Konflikten mit anderen Verkehrsträgern neige¹⁾, eine Auffassung, die jedoch nicht ohne weiteres geteilt werden kann. Denn grundsätzlich kann jede Personen- und Güterbeförderung -wenn man vom

1) Predöhl, A., Verkehrspolitik; Grundriß der Sozialwissenschaft, Band 15; Göttingen 1958, S. 268

Rohrleitungsverkehr absieht- durch jeden Verkehrsträger vorgenommen werden, wenn auch zugegeben werden muß, daß der Grad der Substituierbarkeit der Transportleistungen infolge der Natur eines Gutes oder der Qualität der Transportleistung von Fall zu Fall verschieden ist.

Außer der zivilen Luftfahrt fallen jedoch auch wesentliche Teile des Straßenkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt nicht unter den Begriff des nationalen Transportsystems, ein Umstand, den auch Westmeyer¹⁾ kritisch vermerkt. "At the outset (of the declaration of the national transportation policy; der Verf.) it is declared to be the national transportation policy to provide for the fair and impartial regulation of all modes of transportation subject to the Interstate Commerce Act, a wording which automatically excludes air transportation, the great bulk of domestic water transportation, and a significant amount of highway transportation".

Weitere Bedenken, ob in den Vereinigten Staaten eine umfassende Verkehrspolitik praktiziert wird, gründen sich auf Adolf Webers Forderung nach Leistungswettbewerb im Verkehr. "Ein gesunder Wettstreit der Verkehrsmittel ist zu begrüßen, aber ein bloßes Gegeneinander, das leicht zu einem Durcheinander führt, muß vermieden werden.... Dabei muß der Leistungswettbewerb mit dem Ziel gefördert werden, jedem Transportmittel die Transporte zuzuleiten, die es unter weiser Berücksichtigung der privatwirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kosten am billigsten und am besten durchzuführen vermag"²⁾.

Folgende Tatbestände stehen jedoch einem derartigen Leistungswettbewerb der Verkehrsträger im zwischenstaatlichen Verkehr der Vereinigten Staaten entgegen:

- 1) die Eisenbahnen sind durch die Wegekosten- Subventionierung anderer Verkehrsträger benachteiligt;
- 2) die Zulassungen der Motor und Water Carriers sind unökonomisch verteilt;

1) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation; New York 1952, S. 679

2) Weber, A., Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik; Berlin 1957, S. 312

- 3) es wird kein gesamtwirtschaftlich sinnvoller Wettbewerb unter den Verkehrsträgern gefördert, und
- 4) es herrscht ein Neben- und Gegeneinander der verschiedenen streng regulierten Carrier-Gruppen.

Diesen vier Punkten soll im Folgenden nachgegangen werden.

1) Die Benachteiligung der Eisenbahnen durch Subventionierung anderer Verkehrsträger.

Bieten zwei Verkehrsträger die gleiche Verkehrsleistung wegen verschiedenartiger Kostenstrukturen zu verschiedenen Preisen an, so kann bei gleicher Leistungsqualität der teurere Anbieter nicht zum Zuge kommen. Trägt jedoch die öffentliche Hand die Kostendifferenz des teureren Anbieters, dann kommt ein -wenn auch verfälschter- Wettbewerb der Verkehrsträger zustande. Ein Teil der einzelwirtschaftlichen Kosten des Teureren wird dann aus allgemeinen Steuermitteln getragen. Im ganzen gesehen, kommt damit bei Subventionierung eines Verkehrsträgers gegenüber anderen keine Verkehrsversorgung zu minimalen Kosten zustande. Außerdem beruht der Wettbewerb dann nicht mehr auf natürlichen Kosten- oder Leistungsvorteilen.

Noch problematischer wird die Subventionierung von Verkehrsträgern, wenn es sich um die Konkurrenten der Eisenbahnen handelt. Bei gegebenen Verkehrsaufkommen wird die Konkurrenz subventionierter Verkehrsträger den Bahnen Verkehr entziehen. Wegen der hohen fixen Kosten steigen aber bei einem Nachfrage- rückgang die Durchschnittskosten je Leistungseinheit rasch. In dieser Situation würde eine allgemeine Anhebung der Eisenbahntarife keine Steigerung der Einnahmen, sondern nur einen weiteren Verkehrsverlust der Bahnen bewirken. Sie werden deshalb versuchen, die Tarife derjenigen Güter anzuheben, die für einen Transport durch andere Verkehrsträger weniger geeignet sind oder bei denen die Nachfrage nach Eisenbahn- Transport relativ unelastisch ist. In diesem Falle trägt die öffentliche Hand die Subventionen für die Konkurrenten der Eisenbahnen. Ferner wird die unelastische Nachfrage nach Eisenbahn- Transport zusätzlich belastet, weil die Tarife hierfür höher liegen als bei Nicht- Subventionierung anderer Verkehrsträger.

Eine solche Wettbewerbsverzerrung schädigt in den Vereinigten Staaten die Eisenbahnen und begünstigt einseitig den Straßenkraftverkehr und die Binnenschifffahrt. Alle drei Verkehrsträger konkurrieren nicht auf der Basis ihrer jeweiligen Kosten um ihren Anteil am gesamten Transportaufkommen der Volkswirtschaft, da die Eisenbahnen ihre Wegekosten in voller Höhe tragen müssen, was beim Straßenkraftverkehr und der Binnenschifffahrt nicht voll der Fall ist. Der Straßenkraftverkehr nutzt vielmehr das von der öffentlichen Hand erstellte und jedermann zugängliche Netz der öffentlichen Verkehrswege. Die Wegekosten gehen nur teilweise und indirekt (in Form der Kraftfahrzeug- und Treibstoffsteuern) in seine Kalkulation ein und deshalb kommt der Straßenkraftverkehr zu einer günstigeren, aber verzerrten Wettbewerbsposition gegenüber den Bahnen. Solange er also die von ihm verursachten Wegekosten nicht voll trägt, erscheint es erlaubt, von einer Subventionierung dieses Verkehrszweigs durch die öffentliche Hand zu sprechen.

Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse bei der Binnenschifffahrt. Auch hier subventioniert die öffentliche Hand die Konkurrenten der Eisenbahnen durch Bau und Unterhaltung der Verkehrswege, die der Binnenschifffahrt unentgeltlich zur Verfügung stehen. Das gilt für natürliche Wasserstraßen, die meist zur Freihaltung der Fahrrinne von Geschiebe teure Baggerarbeiten erfordern. Insbesondere gilt dies jedoch für Kanäle und kanalisierte Flüsse. Zwar sei zugegeben, daß eine gerechte Zulastung der Kosten auf die Binnenschifffahrt gerade bei Kanälen und kanalisierten Flüssen sehr schwierig ist, besonders dann, wenn diese Anlagen zusätzlich noch der Erzeugung elektrischer Energie oder Zwecken der Bodenmelioration oder Landeskultur dienen. Auch werden Kanäle oft im vollen Bewußtsein ihrer mangelnden Rentabilität gebaut, wenn übergeordnete wirtschaftspolitische oder politische Zielsetzungen dies erforderlich erscheinen lassen. Aber trotzdem muß festgehalten werden, daß auch in den Vereinigten Staaten die Binnenschifffahrt durch das Recht zur kostenlosen Nutzung der Wasserstraßen subventioniert ist¹⁾. Sie hat insofern ebenso wie der Straßenkraftver-

1) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation; a.a.O. S. 684

kehr eine künstlich verbesserte Ausgangsposition am Markt für Verkehrsleistungen gegenüber den Eisenbahnen inne.

2) Die unökonomische Verteilung der Zulassungen von Motor und Water Carriers.

Ein weiterer Verstoß gegen einen wirksamen Leistungswettbewerb liegt darin, daß die ICC die Zertifikate und Permits von Motor Carriers auf bestimmte Relationen, Güter oder Güterklassen beschränken kann. Beispielsweise kann es einem Motor Carrier erlaubt sein, einen Linienverkehr zwischen bestimmten Punkten zu betreiben; dazwischen liegende Plätze jedoch darf er nicht bedienen. Andere Carriers dürfen nur bestimmte Güter- oder Güterklassen transportieren und ebenfalls nur innerhalb bestimmter Relationen. Oft gelten für die Hinfahrt auch andere Beschränkungen als für die Rückfahrt. Hierdurch wird zwar einerseits einer Konzentration im Straßenkraftverkehr entgegengewirkt, die jedoch bei diesem Verkehrsträger ohnehin weniger stark ausgeprägt ist als bei den kapitalintensiven Eisenbahnen. Andererseits wird dadurch jedoch ein unproduktives und volkswirtschaftlich wenig erwünschtes Nebeneinander von Transportdiensten gefördert¹⁾; die stets knappen Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital werden nicht optimal kombiniert, der Verkehr wird im Ganzen verteuert und der im Verkehrswesen vielfach festzustellende Zwang zur Kuppelproduktion²⁾ wird verstärkt. Die Einnahmeausfälle wegen des unvollständig ausgenutzten Laderaums belasten die Tarife derjenigen Transportgüter, bei denen die Nachfrage nach Transportraum unelastisch und eine Substitution durch andere Verkehrsträger wenig wahrscheinlich ist. Dies alles bewirkt, daß kein Verkehr zu den niedrigstmöglichen Kosten zustande kommen kann.

Im Gegensatz zur Zulassung von Motor Carriers zum zwischen-

- 1) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation: a.a.O., S. 656
- 2) die Erzeugung des Gutes "beladene Hinfahrt" bewirkt gleichzeitig die Erzeugung des Gutes "nicht oder nicht voll ausgelastete Rückfahrt". Beispiele bieten die Tankschiffahrt, der Berufsverkehr der Eisenbahnen, Personen- Bergbahnen etc.

staatlichen Verkehr verfuhr die ICC bei der Zulassung von Water Carriers wesentlich großzügiger. Hierfür gibt es vor allem drei Gründe:

- 1) der wesentlich höhere Kapitalbedarf für die Beschaffung eines Binnenschiffes macht an sich schon den Zutritt zur Binnenschifffahrt schwieriger als zum Straßenkraftverkehr;
- 2) ein Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern ist der Binnenschifffahrt wegen ihrer Bindung an das Vorhandensein schiffbarer Wasserstraßen nur in ganz bestimmten Relationen möglich;
- 3) die starke Kritik, die sich seinerzeit bei Erlass der "Motor Carrier Act" von 1935 gegen die sehr eng gefaßte Auslegung der "grandfather"-Klausel¹⁾ richtete, kam der Binnenschifffahrt zugute.

Die Kontrolle des Wettbewerbs in der Binnenschifffahrt wird vor allem dadurch stark behindert, daß 1947 vom Höchsten Gerichtshof der Vereinigten Staaten entschieden wurde, ungenützte Zertifikate und Permits von Water Carriers könnten nicht durch die ICC zurückgefordert werden²⁾. Die Kommission kann mithin zwar feststellen, wieviel Zulassungen sie in einer bestimmten Region erteilt hat. Sie kann sich aber kein Bild über das tatsächliche Angebot an Transportraum machen, jedenfalls nicht ausschließlich an Hand ihrer Unterlagen.

3) Die Förderung eines ökonomisch fehlgesteuerten Wettbewerbs unter den Verkehrsträgern.

Gegenüber früher steht heute der Verladerschaft ein wesentlich größeres und vielfältigeres Angebot konkurrierender Verkehrsmittel zur Verfügung, deren jedes seine besonderen arteigenen Leistungsvor- und Nachteile aufzuweisen hat.

So sind die Eisenbahnen wegen der relativ geringen Zugbildungs- und Abfertigungskosten, sowie der guten Ausnutzung der Transportgefäße besonders für den Massengutverkehr geeignet³⁾.

1) siehe hierzu S. 90

2) United States vs. Seatrains Lines Inc., 1947; siehe hierzu auch: Tedrow, J.H., Regulation of Transportation; a.a.O., S. 292 und: ICC, 71. Jahresbericht 1957; Washington 1957, S. 142 f.

3) Hamm, W., Schiene und Straße: Heidelberg 1954, S. 18

Wegen der hohen fixen Kosten, deren Anteil je Leistungseinheit mit zunehmender Beförderungsweite rasch sinkt, liegt eine weitere Stärke der Eisenbahnen im Langstreckenverkehr. "In den Grenzen der bestehenden Kapazität drängt die Kostendegression (die Eisenbahnen; der Verf.) auf möglichst volle Auslastung; die Leistungskapazität der Schienenwege und der stationären Anlagen aber ist nur in großen Stufen veränderlich"¹⁾. Dieses kostenbedingte Verhalten der Eisenbahnen, das in unterschiedlichem Ausmaß auch bei den anderen Verkehrsträgern feststellbar ist -zusammen mit dem Zwang zu Produktion und Absatz *uno actu*, einer Eigentümlichkeit aller Dienstleistungsbetriebe-, bewirkt eine geringe Angebotselastizität und damit die Tendenz zu ruinösen Auswüchsen des Wettbewerbs²⁾. Im Kurzstreckenverkehr, sowie bei Transporten, die das Fassungsvermögen der Transportgefäße nur schlecht ausnützen, sind die Eisenbahnen dagegen vor allem dem Straßenkraftverkehr unterlegen.

Da der Straßenkraftverkehr nicht wie die Eisenbahnen an das Vorhandensein eines eigenen Wegenetzes gebunden ist, sondern das Netz der öffentlichen Straßen benützt, scheint dieser Verkehrsträger zunächst einen universaleren Charakter für die Verkehrsbedienung einer Volkswirtschaft zu haben als die Eisenbahn. Dieser Eindruck trifft jedoch nur in technischer Hinsicht zu. Ausschlaggebend sind jedoch nicht die technischen, sondern die wirtschaftlichen Möglichkeiten eines Verkehrsträgers. Unter diesem Aspekt sind die Leistungen des Straßenkraftverkehrs vielfach so teuer, daß von einer Universalität hinsichtlich Transportgut und Entfernungsweite in keiner Weise die Rede sein kann³⁾. Trotzdem ist der Straßenkraftverkehr gegenüber der Eisenbahn in vielen Fällen wettbewerbsfähig, weil bei der Beförderung von Haus zu Haus Umlade- und Anschlußtransportkosten eingespart werden können. Im Flächenverkehr, d.h. überall dort, wo keine Eisenbahn vorhanden ist oder wo das Transportaufkommen zu gering ist, um den auf große Transportmengen

1) Willeke, R.J., Artikel "Eisenbahnen" im Staatslexikon, Band 2; Freiburg 1958, Sp. 1130

2) siehe hierzu Hamm, W., Schiene und Straße; a.a.O., S. 16 f.

3) ebenda, S. 34

eingestellten Eisenbahnapparat genügend auslasten zu können, ist der Straßenkraftverkehr der Eisenbahn überlegen.

Die Binnenschifffahrt schließlich ist dann der ideale Verkehrsträger, wenn große Mengen wenig empfindlicher Schütt- und Massengüter im Langstreckenverkehr befördert werden sollen und wenn dabei die Transportgeschwindigkeit eine geringere Rolle spielt als niedrige Transportkosten. Damit scheidet die Beförderung kleiner Gütermengen, verderblicher und hochwertiger Güter durch die Binnenschifffahrt in der Regel aus. Da sie an das Vorhandensein schiffbarer Wasserstraßen gebunden ist, ist sie stark von wirtschafts- und verkehrspolitischen Entscheidungen des Staates abhängig. Denn die Kosten für den Bau von Kanälen oder den Ausbau von Wasserstraßen übersteigen meist weit das einzelwirtschaftlich tragbare Maß (z.B. Bau von Fahrrinnen, Schleusen, Hebewerken, Wasserhaltungen etc.).

Angesichts der den Verkehrsträgern eigenen spezifischen Leistungsvor- und Nachteilen müßte eine positiv zu bewertende Verkehrspolitik bestrebt sein, die Vorteile jedes Verkehrsträgers zu fördern, seine Nachteile gleichzeitig so gering wie möglich zu halten, sowie die Darbietung der je Zeiteinheit benötigten Transportdienste bei minimalen Kosten zu ermöglichen, eine Forderung, die auch in den Vereinigten Staaten nicht als erfüllt anzusehen ist. Dort ringen die Eisenbahnen mit dem Straßenkraftverkehr um den Nahverkehr und der Straßenkraftverkehr mit den Bahnen um den Fernverkehr. Die Binnenschifffahrt bietet ihre Dienste für kleine Gütermengen an, für die ihre Leistungsqualität unzureichend und teurer ist als bei der Eisenbahn oder beim Straßenkraftverkehr. Diese verfehlte und ökonomisch falsche Aufteilung liegt nach Westmeyer¹⁾ daran, daß bei Binnenschifffahrt und Straßenkraftverkehr der Verloader nicht die vollen Kosten der Verkehrsleistung zu tragen hat.

Die Subventionierung der Konkurrenten der Eisenbahnen scheint tatsächlich ein Hauptgrund dafür zu sein, daß im Verkehrssektor der Vereinigten Staaten kein echter Leistungswettbewerb

1) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation; a.a.O., S. 692

herrscht. Sie ist deshalb abzulehnen, weil ein Teil der Verkehrskosten der Straßen- und Wasserstraßenkonkurrenz vom Steuerzahler getragen wird. Subventionen fördern außerdem eine unökonomische Verkehrsteilung. Die begünstigten Verkehrsträger sind in der Lage, Tarife zu setzen, die unter ihren tatsächlichen vollen Transportkosten liegen. Tendenziell wird damit den Eisenbahnen Verkehr entzogen, den sie unter Zugrundelegung kostenechter Tarife wirtschaftlicher hätten durchführen können. Subventionen verschleiern damit die wirkliche Stellung der Verkehrsträger am Markt und ihre typischen Leistungsqualitäten. Sie fördern insbesondere auch die überoptimale Entwicklung der begünstigten Verkehrsträger.

Verteidiger der Subventionierung des Straßenkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt betonen oft, daß auch die amerikanischen Eisenbahnen in ihrer Frühzeit staatlich gefördert worden seien (durch Landschenkungen, unentgeltliche Wegerechte, Kapitalzuschüsse etc.). Demgegenüber verweist Locklin¹⁾ darauf, daß diese anfängliche staatliche Förderung der Bahnen längst abgeschlossen und heute nicht mehr relevant sei. Die Landschenkungen und Wegerechte seien (steuerrechtlich) aktiviert und die Kapitalzuschüsse in Vermögenswerte umgewandelt worden. Sie wurden also im Kapitalwert der Eisenbahnen, der bei der Frachtenhöhe mit berücksichtigt wird, einbezogen und belasteten im Gegensatz zum Straßenkraftverkehr und der Binnenschifffahrt nicht den Steuerzahler, sondern nur den Nachfrager nach Transportleistungen.

4) Das Neben- und Gegeneinander verschieden streng regulierter Carriergruppen.

Ein weiterer Grund für das Nichtbestehen eines ökonomisch sinnvollen Leistungswettbewerbs dürfte in dem Nebeneinander streng und weniger streng regulierter Carriers zu suchen sein. Es leuchtet unmittelbar ein, daß die Eisenbahnen als Hauptträger des öffentlichen Verkehrs, an die die ICC die strengsten Regulierungs-

1) Locklin, D.Ph., Economics of Transportation; a.a.O., S. 828

maßstäbe anlegt, wegen ihrer gemeinwirtschaftlichen Auflagen¹⁾ nicht in dem Maße ihre Leistungsvorteile geltend machen können wie die Contract und Private Carriers.

Jahrelang empfanden es deshalb die Eisenbahnen der Vereinigten Staaten als ungerecht, daß ihr Geschäfts- und Tarifgebaren durch die ICC streng kontrolliert wurde, während gleichzeitig ihre Konkurrenten, der Straßenkraftverkehr und die Binnenschifffahrt, sich zunächst frei von Regulierungsvorschriften entfalten konnten. Diese Fehlentwicklung wurde dann durch Erlass entsprechender Gesetze in den Jahren 1935 und 1940 korrigiert. Da aber die Contract und vor allem die Private Carriers auf der Straße und zu Wasser der Regulierung nur in wesentlich milderer Form unterworfen wurden, blieb die Bevorzugung der einen Carriergruppe gegenüber der anderen erhalten. Das zeigt sich am deutlichsten bei der Tarifbildung. Common Carriers dürfen ihre Tarife nur im Rahmen der "zone of reasonableness" variieren, während Contract Carriers lediglich an ihre Mindestpreise gebunden sind. Auch können Contract Carriers jederzeit die veröffentlichten Tarife der Common Carriers einsehen und durch Preisunterbietung reizvolle Transportaufgaben an sich ziehen. Verladern, die während einer bestimmten Zeitdauer einen ständigen Strom von Transportgütern zu befördern haben, bieten die Contract Carriers vorteilhafte Beförderungsabsprachen, was den Trägern des öffentlichen Verkehrs als persönliche Diskriminierung verboten ist. "Be that as it may it is difficult to understand why it is all right for a contract carrier to offer selective rates but not all right for a common carrier to do the same thing.... In any event it is doubtful that it is in the public interest to permit contract carriers to skim the cream of the traffic to the extent that common carrier transportation is endangered"²⁾.

1) Sie bezwecken eine Überwachung des heute nur noch in Teilbereichen vorhandenen Eisenbahnmonopols (durch Tarifzwang, Kontrahierungs- und Betriebspflicht, sowie Tarifaufsicht) zur Verhinderung von Ausbeutung und Diskriminierung von Verkehrsnutzern und zur Gewährleistung kostenechter Preispolitik; vgl. hierzu auch: Willeke, R.J., Artikel "Eisenbahnen" im Staatslexikon; a.a.O., Sp. 1131 f.

2) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation; a.a.O. S. 695

Ganz allgemein sind die Contract Carriers wegen der fehlenden Kontrahierungspflicht in der Lage, sich aus dem gesamten Transportaufkommen die lohnenden Beförderungsakte herauszusuchen, während die Common Carriers bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen jedes Beförderungsansinnen erfüllen müssen und sich deshalb nicht so weitgehend auf spezielle Transportaufgaben einzustellen vermögen.

Hinzu kommt noch, daß die Private Carriers im Straßenkraftverkehr und in der Binnenschifffahrt überhaupt keiner wirtschaftlichen, sondern nur einer technischen Kontrolle durch die ICC unterliegen.

5) Zusammenfassende Kritik.

Die Schwierigkeiten im Verkehrswesen der Vereinigten Staaten rühren zu einem großen Teil daher, daß der Verkehrsapparat schon in einem frühen Entwicklungsstadium zu groß dimensioniert war. Dies zeigte sich bereits beim Bau der Eisenbahnen. Er wurde von den Bundesstaaten selbst da gefördert, wo Schienenstrecken, vor allem im Westen des Landes, in unbewohnte Gebiete hinein gebaut wurden¹⁾, in die Siedler erst allmählich nachfolgten. Auch die anfänglichen Auswüchse des Eisenbahnmonopols förderten die spätere Überexpansion der Bahnen insgesamt, da man von einer Stärkung der Konkurrenz der Bahnen untereinander eine schnelle Zügelung des Monopols erwartete. Der wirtschaftliche Aufschwung der Vereinigten Staaten in den Jahrzehnten zwischen dem Sezessionskrieg und dem ersten Weltkrieg ließ auch das gesamte Transportaufkommen rasch wachsen und bewirkte einen befriedigenden Auslastungsgrad der Eisenbahnkapazität.

Nach 1920 und verstärkt seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise machte sich jedoch die Überkapazität der Eisenbahnen bemerkbar, die bis heute anhält und eine chronische finanzielle Schwäche dieses Verkehrsträgers einleitete. Faulkner nennt als Gründe hierfür unter anderem die Konkurrenz des Straßenkraftverkehrs, verbunden mit niedrigen Gewinnen der Eisenbahnen und die

1) Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft; a.a.O., S. 495

schwierige Finanzlage vieler Strecken, die wegen steigender Kosten mit Verlust arbeiteten¹⁾. Dem Straßenkraftverkehr kam zusätzlich zugute, daß er sich bis 1935 im zwischenstaatlichen Verkehr von Regulierungsmaßnahmen völlig unbehindert entfalten konnte. Ferner verhinderte die "Grandfather"-Klausel nach 1935 eine Beschränkung dieses Verkehrsträgers auf das gesamtwirtschaftlich erwünschte Maß.

Auch Fair und Williams verweisen kritisch auf die Überexpansion der Verkehrskapazität. "Here was waste- an inflated plant which, to the extent it was underutilized, was a burden upon all types of transport, an overhead cost which the traffic must bear. But the competitive fight for business prevented a rate level high enough to carry this cost, hence the (financial; der Verf.) disaster which faced the railroads and the uncompensated expenditures (i.e. the subsidies; der Verf.) made by the government in the other fields of transport"²⁾.

Diese Überkapazität ermöglichte es andererseits, daß während des zweiten Weltkriegs die Eisenbahnen der Vereinigten Staaten in wenigen Jahren bei gleichgebliebener Betriebsgröße den Gütertransport verdoppeln und den Personenverkehr verdreifachen konnten. Die Binnenschiffahrtsstraßen wurden selbst auf dem Höhepunkt des durch den Krieg gestiegenen Güterverkehrs niemals bis zur Grenze ihres Leistungsvermögens ausgenützt. Eine gewisse Überkapazität an Transportraum erscheint mithin als notwendig, um saisonalen oder konjunkturellen Spitzenbedarf befriedigen zu können. "If the government wishes to have the extra capacity in case of need or wishes to use it as an aid in regulating other carriers, the costs for such purposes, even though they relate directly to transportation, should not be charged against the users" (but against the taxpayers; der Verf.)³⁾. Der Vorschlag Landons, vom Staat aus wirtschafts- oder verteidigungspolitischen Gründen für notwendig gehaltene

1) Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft; a.a.O., S. 496

2) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 638

3) Landon, Ch.E., Transportation; New York 1951, S. 506

Transportraumreserven aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren, wird bereits bei der amerikanischen Hochseeschifffahrt durch "Einmotten" unbeschäftigter Tonnage praktiziert. Würde dieses Verfahren auch auf die Eisenbahnen als Hauptträger des öffentlichen Verkehrs angewandt, so könnten sie ihre fixen Kosten senken und eine größere Beweglichkeit in der Tarifbildung erreichen.

In der Zeit zunehmenden Wettbewerbs im Verkehr während der zwanziger Jahre versäumten es die Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten, sich der neuen Verkehrsträger und vorab des Straßenkraftverkehrs zu bedienen. Dies wäre besonders in denjenigen Verkehrsrelationen sinnvoll gewesen, in denen das Transportaufkommen keine genügende Auslastung des teuren Eisenbahnapparates ermöglichte. Weiter wurde versäumt, unrentable Reise- und Güterzugdienste aufzugeben, wenn auch zugegeben werden muß, daß bis heute gerade bei dieser Frage der Widerstand lokaler Interessentengruppen am stärksten ist ¹⁾.

Da die Eisenbahnen von den Möglichkeiten des Straßenkraftverkehrs zunächst keine Notiz nahmen, entwickelte sich jeder Verkehrsträger unabhängig vom anderen, ohne Berücksichtigung des Einflusses der eigenen Expansion auf diejenige der Marktnebenseite oder gar auf das Verkehrssystem als Ganzes. Es sei hier nochmals daran erinnert, daß die rasche Entwicklung des Straßenkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt ganz wesentlich von der öffentlichen Hand über verschiedene, voneinander unabhängige Behörden unterstützt wurde. Diese Subventionen förderten zwar die schnellere Entwicklung einzelner Verkehrsträger, was der Verladerschaft insgesamt zugute kam. Gleichzeitig bewirkte aber die rasche Expansion und die bereits vorhandene Überkapazität der Eisenbahnen das Aufbrechen neuer Probleme: der Probleme der Koordination, d.h. der Aufteilung des Verkehrsaufkommens auf die wirtschaftlich bestqualifizierten Verkehrsträger. Westmeyer "is convinced that the basic cause of the difficulty is to be found in the policy of regulating and promoting the various agencies of transportation as more or less independent

1) Precht, G.M., Die Lage der amerikanischen Eisenbahnen; a.a.O., S. 54 f.

entities without much regard to their effect upon each other or to their proper place in a national transportation system. The nation needs to adopt a comprehensive national transportation policy which will regard each of the various agencies, not as independent modes of transportation, but as integral parts of a national transportation system. It must be recognized, of course, that the adoption of such a policy would meet with widespread opposition"¹⁾.

Der Einwand, eine Politik im obigen Sinne sei doch bereits in der Erklärung des Kongresses zur nationalen Verkehrspolitik enthalten, vermag Westmeyers Bedenken wohl nicht zu entkräften. Denn es ist in der Tat zweifelhaft, ob die ICC, indem sie die Eisenbahnen an der Nutzung neuerer Verkehrsträger²⁾ hinderte, die Ziele der nationalen Verkehrspolitik verwirklichte oder lediglich die Interessen der anderen Verkehrsträger neben den Eisenbahnen schützte. Überhaupt scheint ein großer Teil der Problematik einer Koordination der Verkehrsträger daher zu rühren, daß zu oft und zu sehr Rücksicht auf jeweils aktuelle Teilprobleme im Verkehr genommen wurde, während die Auswirkungen entsprechender Maßnahmen auf andere Verkehrsbereiche oder gar den Verkehrssektor als Ganzes nicht beachtet wurden.

Die Bedenken, ob wirklich eine nationale Verkehrspolitik praktiziert wird, finden sich auch bei anderen Autoren, so z.B. bei Fair und Williams. "Our present policy is a compound of conflicting prescriptions. There is contained in it a large element of makeshift. On the one hand, we have placed tight checks upon the entry of new firms into transportation and, except in air transport and in private and exempt transportation, upon the expansion of the route patterns of existing firms. On the other hand, we have promoted vigorously and subsidized outright or assisted through grants-in-aid the construction of additional primary facilities, such as inland waterways, airways, and trunk highways. National declarations of policy in the legislative mandates placed upon executive and regulatory agencies call on the one hand for promoting water and air transport and on the other for regulating

1) Westmeyer, R.E., Economics of Transportation; a.a.O. S. 678

2) wie z.B. Kraftwagen und Flugzeug

all forms of transport in such a way as to place them in a logical, economic relation to one another and to 'preserve the inherent advantages of each'. We rely primarily on comprehensive regulation to protect the public interest, but in promoting waterways we still adhere to the policy early enunciated by the Windom Committee, i.e. that competition is the best regulator of the railroads and that the government should promote such competition"¹⁾.

Nach Wilson war die amerikanische Verkehrspolitik bisher weder genau umrissen, noch konsequent. Sie schwankte zeitweise zwischen Förderung und Unterstützung der Verkehrsträger und einer sehr streng ausgelegten Regulierung. Subventionen wurden bisweilen großzügig, ohne umfassende Planung und ohne Rücksicht auf den Schutz öffentlicher Interessen gewährt. Ein ander Mal wurde die Beseitigung von Monopolmacht und von Präferenzen in einer Art und Weise betrieben, die es den Carriers unmöglich machte, die Öffentlichkeit bei angemessenen Preisen zu bedienen²⁾.

Damit ergeben sich für die zukünftige Verkehrspolitik der Vereinigten Staaten und für die ICC drei wichtige Aufgaben³⁾:

- 1) eine sorgfältigere Kontrolle des gesamten Verkehrssektors, d.h. Einbeziehung der bisher der Kontrolle nicht unterworfenen Motor und Water Carriers;
- 2) gleiche Behandlung aller Verkehrsträger; dies weniger nach dem Buchstaben des Gesetzes, als vielmehr im Sinne einer ökonomischen Gleichstellung, die jedem Verkehrsträger seine arteigenen Leistungsqualitäten auszuspielen erlaubt, und
- 3) Schaffung einer vereinheitlichten Aufsichtsbehörde für den gesamten zwischenstaatlichen Verkehr der Vereinigten Staaten, womit vor allem die Unterstellung des gewerblichen zivilen Luftverkehrs unter die Zuständigkeit der ICC gemeint sein dürfte.

1) Fair, M.L. und Williams, E.W., Economics of Transportation; a.a.O., S. 657
2) vgl. hierzu: Wilson, G.L., Transportation and Communications; a.a.O., S. 667 f.
3) vgl. hierzu: Landon, Ch.E., Transportation; a.a.O. S. 595 f.

§ 9 Die Neuorientierung der Verkehrspolitik der Vereinigten
=====
Staaten.
=====

1) Der "Weeks Report" über die Revision der nationalen Ver-
kehrspolitik.

Wegen der gesamtwirtschaftlich unbefriedigenden Entwicklung des Verkehrswesens der Vereinigten Staaten berief Präsident Eisenhower 1954 einen Ausschuß ein, der unter Leitung des "Secretary of Commerce", Sinclair Weeks, Vorschläge für eine Revision der bisherigen nationalen Verkehrspolitik auszuarbeiten hatte. Der Bericht dieses Ausschusses vom 18. April 1955, der in der Fachliteratur als "Weeks Report"¹⁾ zitiert wird, kommt zu Ergebnissen, die, in die Praxis umgesetzt, eine wesentliche Modifizierung der bisherigen verkehrspolitischen Konzeption in den Vereinigten Staaten bedeuten würden.

Der Bericht geht einleitend von der technologisch bedingten Umwälzung im Verkehrswesen aus, als deren Ergebnis das Eisenbahnmonopol für den überregionalen Personen- und Güterverkehr in den USA etwa seit 1920 schrittweise ausgehöhlt und gebrochen wurde. Seit dieser Zeit steht den Verladern ein mehr und mehr sich spezialisierendes Angebot von Verkehrsmitteln zur Verfügung, zu dessen Aufbau auch der Staat beträchtliche Mittel aus Steuererträgen zugeschossen hat. Zu denken ist hierbei an den Bau von Wasserstraßen, Kanälen, Häfen, Straßen und an den Luftverkehr. Damit konnte ein Verkehrsmarkt entstehen, auf dem das frühere Monopol der Eisenbahnen im wesentlichen beseitigt ist.

Nicht Schritt mit dieser Entwicklung zum Wettbewerb im Verkehr hielt dagegen die bundesstaatliche Regulierung des Verkehrswesens durch die ICC. Das der Regulierung zugrundeliegende Konzept hielt bisher an der historischen Annahme fest, daß das

1) in dieser Arbeit als "Report" zitiert. Der volle Titel lautet: "Revision of federal transportation policy, a report to the President prepared by the Presidential Advisory Committee on Transport Policy and Organisation", Washington 1955.- Der Verfasser benutzte eine ungekürzte Übersetzung dieses Report im Wortlaut, erschienen in: Archiv für Eisenbahnwesen, 70.Jg.;Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960, S.561 ff.

Verkehrswesen wesentlich monopolistische Züge trage, trotz der Tatsache, daß heute ein intensiver Wettbewerb im Verkehrswesen der Vereinigten Staaten herrscht. Aus dem verstärkten Wettbewerb der Verkehrsträger untereinander und der nach wie vor am Monopolgedanken orientierten Verkehrspolitik der ICC ergeben sich schädliche Auswirkungen auf die Common Carriers, die Träger des öffentlichen Verkehrs. Dies gilt insbesondere für die Eisenbahnen, die seit langem in finanzieller Hinsicht ein Sorgenkind der Verkehrspolitik darstellen. Da aber die Bahnen auch in den Vereinigten Staaten als das Rückgrat des Verkehrsmarktes und für die Wirtschaft in Friedens- wie auch in Kriegzeiten als lebensnotwendig anzusehen sind, kommt der Report zu drei wichtigen Feststellungen:

- 1) im amerikanischen Verkehrswesen herrscht heute im Gegensatz zur Zeit vor 1920 ein intensiver Wettbewerb;
- 2) die Anpassung der Verkehrspolitik des Kongresses an diesen Wechsel ist längst überfällig;
- 3) die Träger des öffentlichen Verkehrs müssen wieder auf eine finanziell gesunde Grundlage gestellt werden, da sie von überragender Bedeutung für das Gesamtwohl sind.

Der Report verweist dann insbesondere auf die bisher fehlende Anpassung der nationalen Verkehrspolitik an die evident gewordene Wettbewerbssituation im Verkehrswesen der Vereinigten Staaten, die den Trägern des öffentlichen Verkehrs keine genügende Entwicklungsfreiheit gegeben hat. Aus dem Nebeneinander streng regulierter Common Carriers und großzügig regulierter Contract und Private Carriers hat sich deshalb als Folge ergeben, daß die Verkehrsträger nicht auf den Gebieten tätig sind, für die sie aufgrund ihrer Leistungseigenarten prädestiniert sind. So ist die Wettbewerbssituation zwischen Eisenbahnen und Straßenkraftverkehr dadurch gekennzeichnet, daß beide um die Beförderung fast aller Güter auf kurze Strecken und einen beträchtlichen Teil des Verkehrs über lange Strecken konkurrieren. Im Langstreckentransport von Massengütern treten noch zusätzlich Binnenschifffahrt und Rohrleitungsverkehr als Konkurrenten auf. Der Report sieht darin geradezu eine Umkehrung des ökonomisch Sinnvollen, da die Eisenbahnen aufgrund

ihrer Kostenstruktur im Langstreckentransport von Massengütern und der Straßenkraftverkehr im weitgefächerten Flächenverkehr auf relativ kurze Entfernungen¹⁾ hervorragend geeignet seien. Es hat sich also als Ergebnis entsprechender gesetzlicher Vorschriften und deren überfälliger Anpassung an die geänderten Marktdaten eine unökonomische Verkehrsteilung ergeben, die es zu korrigieren gilt. Das Instrument für diese notwendige Korrektur sieht der Report in einer größeren Wettbewerbsfreiheit der Verkehrsträger. Gemeint sind hierbei vor allem die Träger des öffentlichen Verkehrs. Ist diese größere Wettbewerbsfreiheit erst einmal konstituiert, so kann der Nachfrager nach Verkehrsleistungen selbst entscheiden, welcher Verkehrsträger seinen Transportbedürfnissen am ehesten entspricht.

Der Report empfiehlt deshalb, die gegenseitige Zuordnung der Verkehrsträger weniger durch ein perfektioniertes Paragraphennetz zu bewerkstelligen, als vielmehr durch Stärkung der Kräfte des Wettbewerbs, der sich in der Tarifbildung niederschlagen soll. Darin liegt eine gewisse Spitze gegen die Verkehrspolitik des Kongresses und der ICC und die Art und Weise ihrer Tätigkeit²⁾. Die Betonung des Wettbewerbsgedankens soll vor allem auf folgenden Gebieten wirksam werden:

- 1) bei der Kontrolle von Maximum- und Minimum- Frachtsätzen;
- 2) bei den Frachtsätzen für Massengüter, und
- 3) durch die Stärkung der Träger des öffentlichen Verkehrs.

ad 1) Kontrolle der Maximum- und Minimum- Frachtsätze.

Die Empfehlungen des Report zu diesem Punkt beziehen sich auf die Kontrollfunktionen der ICC bei Maximum-, Minimum- und Festfrachten. Diese Funktionen stammen aus der Zeit des Eisenbahnmonopols, als es galt, die Öffentlichkeit vor Monopolmißbräuchen

- 1) Die relativ kleinen Transportgefäße des Straßenkraftverkehrs führen mit steigenden Entfernungen zu verhältnismäßig höheren Durchschnittskosten je Leistungseinheit als bei den Eisenbahnen.
- 2) Zum besseren Verständnis sei gesagt, daß Sinclair Weeks, dessen Name der Report trägt, "Secretary of Commerce" war und daß seine Behörde, das "Department of Commerce", schon lange bestrebt ist, den zwischenstaatlichen Handel unter ihre Zuständigkeit zu bringen. Dies gelang bisher jedoch nicht.

zu schützen. Heute dagegen wird in den Vereinigten Staaten der Wert einer Verkehrsleistung durch die Frachtsätze der Konkurrenz bestimmt oder durch die Kosten, mit denen der Ver-
lader, die Verkehrsleistung selbst erstellen kann (in Form des
Eigenverkehrs). Die kostenbedingte Leistungsfähigkeit der Ver-
kehrsträger muß sich deshalb auch in ihren Tarifen niederschla-
gen können.

Damit wird ein grundlegend neuer Standpunkt in der Tarifpoli-
tik eingenommen, denn bisher war es ja Aufgabe der ICC, vor
allem die Auswirkungen eines neu einzuführenden Tarifs auf das
Verkehrsaufkommen der konkurrierenden Verkehrsträger abzu-
schätzen. Nunmehr sollen effektive Kostenvorteile in den Ta-
rifen geltend gemacht werden, und die Nachfrager sollen sich
lediglich an Hand eines Vergleichs der Frachtsätze und der
Qualität der Leistung konkurrierender Verkehrsträger orientie-
ren. Um jedoch diskriminierende Frachtsätze in den konkurrenz-
freien Gebieten zu verhindern, sieht auch der Report die Fest-
setzung von Maximum- und Minimumfrachtsätzen als notwendig an.
Die Maximumfrachten sollen sich an den vollen Kosten einer ge-
gebenen Transportleistung ausrichten, die Minimumfrachten an
den variablen Kosten. Aber innerhalb der so definierten "zone
of reasonableness" soll jeder Verkehrsträger seine Kostenvor-
teile in den Tarifen geltend machen können.

ad 2) Frachtsätze für Massengüter.

Da gerade Eisenbahnen, Binnenschifffahrt und Rohrleitungsver-
kehr große Gütermengen wirtschaftlich über große räumliche
Entfernungen zu befördern vermögen, wobei mit zunehmender Ent-
fernung eine rasche Degression des Fixkostenanteils je Lei-
istungseinheit eintritt, spricht sich der Report für eine Wei-
tergabe dieser Kostenvorteile an die Verlader aus. Die Berech-
nung niedriger Massenguttarife liegt im öffentlichen Interesse
und soll deshalb nicht erschwert werden, vorausgesetzt, daß
derartige Tarife von allen Verladern in Anspruch genommen wer-
den können und daß sie tatsächlich die Transportkosten decken.
Der Report betont ausdrücklich, daß Preisdifferenzierungen,
die in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten stehen,

in allen Zweigen der Wirtschaft bei der Preisbildung von Waren und Dienstleistungen akzeptiert werden.

ad 3) Stärkung der Träger des öffentlichen Verkehrs.

Auch der Report erkennt an, daß die Träger des öffentlichen Verkehrs, vor allem die Eisenbahnen, durch eine Reihe von Entwicklungen finanziell geschwächt worden sind. Hierzu zählt die starke Zunahme des unregulierten Werkverkehrs, die lockere gehandhabte Regulierung der Contract Carriers und die Ausnahmen von der Regulierung durch die ICC beim Transport gewisser Güter (Massengüter in der Binnenschifffahrt, Agrarprodukte beim Straßenkraftverkehr). Dadurch werden Güter- und Einnahmeströme von den Eisenbahnen abgelenkt. Zu diesen Einnahmeausfällen kommen noch Verluste aus der erzwungenen Aufrechterhaltung unrentabler Reisezugdienste hinzu.

Deshalb empfiehlt der Report eine schärfere Abgrenzung des Werkverkehrs von den Contract Carriers. Unternehmen des Werkverkehrs sollen fortan nur eigene Güter transportieren dürfen. Auch dürfen Güter nicht ausschließlich zum Zwecke des Transports erworben sein. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß der Werkverkehr vielerorts nur einen Vorwand für die Darbietung öffentlicher Verkehrsdienste abgegeben hatte. Dadurch wird die Diskriminierung konkurrierender Verkehrsträger gefördert und das allgemeine Tarifgebäude untergraben, denn der Werkverkehr ist nicht zur Veröffentlichung seiner Frachten verpflichtet.

Auch die Stellung des Contract Carriers bedarf nach Ansicht der Verfasser des Report einer schärferen Abgrenzung. Durch sie sollte klargestellt werden, daß er nur einen Ersatz für mangelnden Werkverkehr darstellt. Bietet er jedoch seine Dienste wie ein Common Carrier an, indem er etwa in einem gegebenen Bereich mit einer Vielzahl von Verladern Beförderungskontrakte unterhält, so sollte ihm auch der Status eines Common Carriers mit allen Rechten und besonders Pflichten zugewiesen werden. Ferner empfiehlt der Report im Interesse der Wettbewerbsgleichstellung, daß die Contract Carriers ihre tat-

sächlichen und nicht nur ihre Mindestfrachten veröffentlichen und die Tarifverzeichnisse bei der ICC hinterlegen müßten. Anderenfalls haben die Common Carriers keine Möglichkeit, im Wettbewerb in die tatsächlichen Frachten der Contract Carriers einzutreten ("to meet the competition").

Weiter empfiehlt der Report, die Klausel solle abgeschafft werden, nach der Binnenschiffe dann nicht der Regulierung durch die ICA, Teil III, unterliegen, wenn sie nicht mehr als drei Massengüter gleichzeitig transportieren. Daß diese Vorschrift fallen sollte, wenn man einen ökonomisch sinnvollen Wettbewerb aller Verkehrsträger konstituieren will, leuchtet ein, denn auch die Eisenbahnen betreiben Massengut- Transporte. Sie müssen außerdem für diese Transporte Tarife und alle Nebenbedingungen veröffentlichen, während der Contract Carrier, der unter dem Schutze der Ausnahmeklausel Binnenwassertransporte betreibt, von Fall zu Fall nichtveröffentlichte Frachtabreden treffen kann. Wollen schließlich Eisenbahnen oder Common Carriers der Binnenschifffahrt in den Genuß der Ausnahmeregelung kommen, so erfordert dies oft das Zerlegen großer Transportaggregate (z.B. Auflösung eines großen Schlepp- oder Stoßverbands in mehrere kleine, eines Großgüterzugs in kleinere Zügeinheiten und damit größeren Traktionsbedarf). Das verteuert tendenziell die Transporte für die Verloader, führt also nicht zur Verkehrsbedienung unter minimalen Kosten.

Der verstärkte Wettbewerb im Verkehr erfordert schließlich eine Besserung der schlechten finanziellen Lage der Eisenbahnen. Nach dem Report rührt sie aus den Verlusten in der Personenbeförderung her, die ihrerseits aus der Zunahme des Individualverkehrs auf der Straße, der Inanspruchnahme des Flugzeugs und aus dem bisherigen Zwang zur uneingeschränkten Aufrechterhaltung der Reisezugdienste resultieren. Der Report beziffert das seit 1930 feststellbare Defizit aus dieser Sparte des Eisenbahnverkehrs für Bahnen der Klasse I auf jährlich 250 Mill. £ in den Jahren 1936 bis 1940. Lediglich von 1942 bis 1945 konnte ein Überschuß erwirtschaftet werden. Zwischen

1948 und 1953 stieg der durchschnittliche Verlust pro Jahr auf nahezu 625 Mill. \$, 1953 betrug er 703 Mill. \$. Diese Verluste müssen aus den Einnahmen des Güterverkehrs getragen werden. Sie drücken somit tendenziell das Tarifniveau der Bahnen nach oben und erschweren es ihnen, sich der Konkurrenz anderer Verkehrsträger zu erwehren. Während ein gut geführtes und nicht reguliertes Unternehmen der Wirtschaft einen langfristig unrentablen Produktionszweig stillegen würde, können sich die Eisenbahnen als "public utilities" nicht so verhalten. Sie müssen die Dienste, für die sie konzessioniert wurden, in ausreichendem Umfang aufrecht erhalten. Eine Stilllegung unrentabler Relationen scheiterte bisher meist am Einspruch der betroffenen Gemeinden und Gegenden. Hierzu empfiehlt der Report, die ICC zur Auflassung unrentabler Strecken auch dann zu ermächtigen, wenn lokale Interessen dem entgegenstehen, vorausgesetzt, daß annehmbare und ausreichende Ersatzdienste hierfür -etwa durch Contract Carriers- geboten werden.

Neben den bisher genannten Vorschlägen des Report, die vor allem den Preis und Leistungswettbewerb im amerikanischen Verkehrswesen stärken und eine Gesundung der Eisenbahnen einleiten wollen, steht eine andere Überlegung, die aber das Erreichen dieser Ziele wesentlich erschwert. Insbesondere gilt dies für die Bahnen.

Der Report analysiert nämlich die Aufgaben des amerikanischen Verkehrswesens in einer eventuellen, zukünftigen kriegerischen Auseinandersetzung. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß in einem solchen Falle die Eisenbahnen die Hauptlast des Verkehrs zu tragen hätten. Das wird damit begründet, daß die Bahnen die größte Mobilität in der Anpassung an Steigerungen des Transportaufkommens bei geringster Ausweitung der Kapazität haben, während andere Verkehrsträger zusätzliche Kapazität in direktem Verhältnis zu einer Verkehrszunahme benötigten. Daraus folgert der Report, -nicht expressis verbis, aber sinngemäß, da er im Verteidigungsfall die Eisenbahnen als Rückgrat des Verkehrswesens ansieht-, es müsse stets eine ausreichende Überschussreserve an rollendem Material gehalten werden. Während man

also unter verkehrspolitischen Gesichtspunkten finanziell stabile, konkurrenzfähige Eisenbahnen fordert, verlangt man von ihnen unter verteidigungspolitischen Aspekten die Vorhaltung von Überschuskapazität, ein Widerspruch in der Zielsetzung, auf den auch Tissot van Patot und Rueb hinweisen: "ein regelmäßig auf dem Verkehrsmarkt angebotener Kapazitätsüberschuß führt zu Preisersetzung und demzufolge zu wirtschaftlich schwachen Transportunternehmen"¹⁾. Dieser Widerspruch klingt bereits in der Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik von 1940 an²⁾. Soll die Last der Vorhaltung einer Reservekapazität (für Verteidigungszwecke, nicht für den saisonalen oder konjunkturellen Spitzenbedarf) nicht einseitig die Eisenbahnen belasten, so bieten sich zwei Möglichkeiten an:

- 1) die Transportgefäße werden einer strategischen Transportmittelreserve zugeführt ("eingemottet"), die aus allgemeinen Steuermitteln im Rahmen des Verteidigungshaushalts finanziert wird. Dies würde einem Vorschlag von Landon³⁾ entsprechen;
- 2) den Bahnen werden die Kosten für die Vorhaltung der Reservekapazität aus allgemeinen Steuermitteln erstattet. Sie müssen sich dafür verpflichten, die Reserve vom Markt fernzuhalten.

Zusammenfassend läßt sich zu dem Report sagen, daß er die erfolgte Strukturwandlung im Verkehrssektor zutreffend wiedergibt. Er zeigt unmißverständlich auf, daß das Zeitalter des Eisenbahnmonopols lange zu Ende ist. Ebenso stellt der Report aber auch klar, daß es nun an der Zeit ist, die Träger des öffentlichen Verkehrs von überkommenen Fesseln zu lösen und einen fairen Wettbewerb aller Verkehrsträger zu konstituieren. Das gegebene Instrument hierfür sieht der Report in einer freizügigeren

- 1) Tissot van Patot, J.P.B. und Rueb, T.E., Die Nachfolge der amerikanischen Verkehrspolitik und der Interstate Commerce Commission in den europäischen Gemeinschaften; Heft 3 der Schriftenreihe der Stiftung "Verkeerswetenschappelijk Centrum"; Rotterdam 1961, S. 166 f.
- 2) siehe hierzu den Textanhang
- 3) siehe S. 139

Tarifbildung im Rahmen der "zone of reasonableness". Ist eine solche Tarifbildung unter Zugrundelegung der Kosten allen Verkehrsträgern möglich und wird sie einschließlich der Tarifveröffentlichung auch den Contract Carriers zur Pflicht gemacht, dann könnte die freie Entscheidung des Nachfragers nach Verkehrsdiensten von selbst zu einer ökonomisch sinnvollen Verkehrsteilung führen, bei der jeder Verkehrsträger diejenigen Transportakte an sich zieht, für die er aufgrund seiner Leistungsvorzüge am geeignetsten erscheint.

2) Die "Transportation Act" von 1958.

Auf den Weeks Report folgte eine Periode ausgedehnter Beratungen eines vom Kongreß der Vereinigten Staaten berufenen Verkehrsausschusses, dem auch die Stellungnahmen der Verloader und Verkehrsträger zu einer eventuellen Änderung der verkehrspolitischen Konzeption vorgetragen wurden. Aus diesen Beratungen ging eine dritte "Transportation Act" hervor, die am 12. August 1958 rechtskräftig wurde.

Die wichtigste der neuen Gesetzesnormen befaßte sich zur Steigerung der Wettbewerbsfreiheit im Verkehr mit den Tarifvorschriften. Schlägt nunmehr ein Verkehrsträger eine Tarifenkung vor, so braucht die ICC nurmehr den Einfluß der neuen Tarife auf das Verkehrsvolumen des Antragstellers zu beachten, vorausgesetzt, daß sich die Tarifstellung in der "zone of reasonableness" bewegt¹⁾. Auswirkungen auf den Verkehrsanteil der Konkurrenz sollen dabei unberücksichtigt bleiben. Es besteht mithin keine Verpflichtung mehr, die Tarife zum Schutze des Verkehrs anderer Verkehrsträger hochzuhalten. Hat ein Verkehrsträger effektive Kostenvorteile, so kann er sie nun voll in seinen Tarifen geltend machen.

Während bisher Contract Carriers im Straßenkraftverkehr nur ihre Mindesttarife veröffentlichen mußten, schreibt die "Transportation Act" von 1958 auch die Veröffentlichung der tatsächlichen Tarife vor, sofern ein Contract Carrier für mehr als einen Verloader tätig ist²⁾. Durch diese Vorschrift soll die Markttrans-

1) § 3 (neu) zu Abschnitt 15 (a) der ICA, Teil I

2) ICA, Teil II, Abschnitt 2; 8 (a)

parenz für die Eisenbahnen gesteigert werden. Vor 1958 konnte nämlich ein Contract Carrier für die gleiche Leistung von verschiedenen Verladern unterschiedliche Frachten erheben. Er veröffentlichte aber nur die jeweils niedrigste Fracht. "Common carriers are thus placed at a distinct disadvantage since they are unable to determine what their contract carrier competitors are actually charging"¹⁾. Dieser Wettbewerbsnachteil der Eisenbahnen ist durch die neue Vorschrift beseitigt.

Die "Transportation Act" von 1958 entspricht auch einem anderen Vorschlag, den die ICC bereits vor Erscheinen des Weeks Report seit 1955 alljährlich in ihren Jahresberichten gemacht hatte. Sie brachte eine Zusammenstellung der Güter, die nicht als "Agrarprodukt" aufzufassen sind und damit der Ausnahme von der Regulierung des Straßenkraftverkehrs nicht unterliegen²⁾.

Wegen der verbreiteten Übung der Private Carriers, Güter ausschließlich zu Transportzwecken zu erwerben, bestimmt die Act, daß das Haupttätigkeitsgebiet eines Private Carriers in Zukunft außerhalb des Verkehrssektors liegen muß³⁾.

Vor 1958 waren den Eisenbahnen Sondertarife für große Versandmengen verboten, weil dies als Diskriminierung der Verlader kleiner Mengen angesehen wurde. Die Act von 1958 erklärte Großmengentarife fortan für erlaubt, wenn sie jedermann zugänglich sind und einen angemessenen Kostenersatz bieten. Trotzdem befürchtete die ICC, daß die neue Vorschrift Großverlader bevorzugt. Sie genehmigte deshalb 1958 nur vorläufig einen Sondertarif zur Beförderung von 1,5 Mill. Tonnen Steinkohle⁴⁾.

Schließlich brachte die "Transportation Act" von 1958 den Eisenbahnen erleichterte Vorschriften für die Stilllegung unrentabler Bahnstrecken.

1) ICC, 70. Jahresbericht; Washington 1957, S. 168 f.

2) ICA, Teil II, Abschnitt 203 (b) (6)

3) " " " " 203 (c)

4) siehe hierzu Tissot van Patot, J.P.B. und Rueb, T.E., die Nachfolge der amerikanischen Verkehrspolitik....; a.a.O., S. 152 und 184

Untersucht man abschließend, inwieweit die Vorschläge des Weeks Report in die Act von 1957 Eingang fanden, so kann von einer umfassenden Neuorientierung der amerikanischen Verkehrspolitik, wie sie den Verfassern des Report vorschwebte, noch kaum die Rede sein. Vielmehr wurde versucht, im Interesse der Eisenbahnen die Regulierungsvorschriften der ICA für die konkurrierenden Verkehrsträger zu verschärfen. Anstelle einer Neuorientierung wurden bislang punktuelle Änderungen bevorzugt, von denen ebenso wenig wie in der Vergangenheit anzunehmen ist, daß sie die Instabilität im Verkehrswesen der Vereinigten Staaten beseitigen können. Dies gibt die ICC selbst zu: "major trends of the 15 postwar years continued along the same paths with little, if any, change. Competition among the carriers, both regulated and unregulated, continued to grow progressively keener, contributing to a new record in the volume of cases coming to us for decision"¹⁾.

1) ICC, 74. Jahresbericht; Washington 1961, S. 1

§ 10 Schlußkritik.

Legt man sich zum Abschluß dieser Arbeit die Frage vor, ob die amerikanische Verkehrspolitik ihr Ziel erreicht hat -Schaffung eines integrierten Verkehrssystems aus wirtschaftlich gesunden Verkehrsträgern-, so muß die Antwort negativ sein. Das Ziel ist nicht erreicht worden, da bis heute keine Verkehrsteilung zustande kam, die jedem Verkehrsträger diejenigen Transportaufgaben zuweist, bei denen er seine Leistungsvorzüge voll ausspielen kann. Mithin werden die benötigten Transportleistungen auch nicht unter gesamtwirtschaftlich minimalen Kosten dargeboten. Worin liegen nun die Ursachen dieser Fehlentwicklung?

Sie dürften vor allem in dem gesetzlichen Rahmen zu sehen sein, den der Kongreß der ICC gegeben hat. Das zeigt sich deutlich in der Erklärung zur nationalen Verkehrspolitik von 1940. Sie enthält eine Reihe von Zielen, deren gleichzeitige Ansteuerung die ICC in Interessenkonflikte führt¹⁾. So erfordert z.B. das Teilziel "wirtschaftlich gesunde Unternehmen", daß die Verkehrsträger langfristig unbeschäftigte Transportkapazität ausscheiden müssen. Das entgegengesetzte Teilziel "für Verteidigungszwecke ausreichende Kapazitätsreserven" legt den Verkehrsträgern, besonders aber den Trägern des öffentlichen Verkehrs, Pflichten auf, die ihre finanzielle Bewegungsfreiheit stark einengen. Die Widersprüchlichkeit der Teilziele der Verkehrspolitik ist mitunter auch eine Folge der Verkehrspraxis, die sich mit der gesamten Wirtschaft stetig ändert und eine laufende Aktualisierung der Teilziele erfordert. Dazu kommt, daß verkehrspolitische Beschlüsse des Kongresses stets auch ein Spiegelbild seiner politischen Zusammensetzung sind.

Weitere Ursachen dafür, daß die amerikanische Verkehrspolitik das obige Ziel nicht erreichen konnte, liegen in der Aufspaltung der Zuständigkeiten für Verkehrsfragen. So bestehen neben der ICC als Kontrollbehörde des Bundes für den zwischenstaatlichen

1) Tissot van Patot, J.P.B. und Rueb, T.E., Die Nachfolge der amerikanischen Verkehrspolitik...., a.a.O., S. 166 f. und Böer, E.W., Die Verkehrskoordination....., a.a.O., S. 132 f.

Personen- und Güterverkehr noch andere Verwaltungskörperschaften, die sich mit der Infrastruktur beschäftigen. Der Straßenbau untersteht nicht nur den einzelstaatlichen "highway departments", sondern auch der "Public Roads Administration" des Bundes, der Bau von Flugplätzen der "Civil Aeronautics Administration", die Hafenbaupolitik dem "Shipping Board". Der Bau und die Unterhaltung der Wasserstraßen ist seit 1902 dem "Board of Engineers for Rivers and Harbors" unterstellt, einer Dienststelle des "Chief of Engineers of the Army"¹⁾. Auch die Darbietung der Verkehrsdienste unterliegt keineswegs der ausschließlichen Aufsicht der ICC. Der Luftverkehr untersteht dem "Civil Aeronautics Board", die Küstenschifffahrt der "Maritime Commission".

Damit ist in der amerikanischen Verkehrspolitik der Zusammenhang zwischen den Behörden, die die Infrastruktur fördern und denjenigen, die den Wettbewerb der Verkehrsträger kontrollieren, größtenteils verloren gegangen. Dearing und Owen²⁾ sehen es deshalb als notwendig an, "1) that all activities of the national government designed to assure the best physical plant and the most effective operation of the transportation system should be brought together in a single executive agency and 2) that a clarified regulatory program centering in the maintenance of fair standards of rate and service competition and applicable to all major forms of transportation should be vested in a reconstituted regulatory tribunal".

Eine andere wesentliche Ursache für das Nichtzustandekommen einer wirtschaftlich gesunden, integrierten Verkehrswirtschaft in den Vereinigten Staaten liegt im Fehlen einer direkten Kapazitätskontrolle. Ein Hinweis auf diese Lücke in den gesetzlichen Vorschriften fehlt in der amerikanischen Fachliteratur völlig, worauf auch Tissot van Patot und Rueb³⁾ hinweisen. Wird die

- 1) Tissot van Patot, J.P.B. und Rueb, T.E., Die Nachfolge der amerikanischen Verkehrspolitik..., a.a.O., S. 168; ferner: Locklin, D.Ph., Economics of Transportation, a.a.O., S. 714 f.
- 2) Dearing, Ch.L. und Owen, W., National Transportation Policy, a.a.O., S. 387
- 3) Tissot van Patot, J.P.B. und Rueb, T.E., Die Nachfolge der amerikanischen Verkehrspolitik..., a.a.O., S. 174

Neuzulassung eines Verkehrsunternehmens durch die ICC genehmigt, so werden ihm zwar Auflagen über die Güter, die es transportieren und über die Relationen, in denen es tätig werden darf, gemacht. Über den Umfang seiner Beförderungskapazität wird jedoch nichts ausgesagt. Dies ist umso unverständlicher, als unausgelastete Kapazität tendenziell zu diskriminierender Behandlung der Verlader und zu geheimen Tarifnachlässen führen kann, wodurch die Transparenz des Tarifgebäudes gestört wird.

Die genannten Fehler der amerikanischen Verkehrspolitik -Widersprüche in den Teilzielen, Zersplitterung der Zuständigkeiten und Fehlen einer der Koordinationspolitik angepaßten Kapazitätskontrolle- liegen nicht bei der ICC. Die verkehrspolitische Initiative kann letztlich nicht von der Kommission, sondern nur vom Kongreß ausgehen. Der Kongreß reagiert aber mit einem gewissen time-lag auf Änderungen der Marktstruktur im Verkehr. Er muß sich dann entscheiden, ob er die Strukturwandlungen für kurz- oder langfristig hält. Dazu ist ein gewisser Beobachtungszeitraum notwendig, der bewirkt, daß der Erlass entsprechender Gesetze nur mit einer zeitlichen Verzögerung dem Wechsel im Verkehr folgen kann.

Der ICC kann in diesem Zusammenhang nicht vorgeworfen werden, sie habe Strukturänderungen im Verkehr nicht rechtzeitig zum Anlaß genommen, dem Kongreß Amendments zur ICA vorzuschlagen. Die ICC- Jahresberichte zeigen, daß teilweise vier Jahre vergingen, bis gewisse Vorschläge der Kommission akzeptiert wurden und Rechtskraft erlangten¹⁾.

Ein schneller und grundlegender Wandel der verkehrspolitischen Grundkonzeption verbietet sich allerdings auch von selbst. Wegen der Basisfunktion, die das Verkehrswesen für die moderne Volkswirtschaft hat, würde ein solcher Wechsel wahrscheinlich schwerwiegende Folgen für die räumliche Verteilung der Wirtschaft haben, die über das Maß anpassungsbedingter Friktionsverluste weit hinausgehen.

1) siehe hierzu: ICC, 71. Jahresbericht 1957, a.a.O.,; 3. Amendmentsvorschlag (letzter Abschnitt), S. 139, sowie die "Legislative Recommendations" anderer ICC- Jahresberichte.

Da der gesetzliche Rahmen für die Tätigkeit der ICC in sich widersprüchlich ist, ist es nur natürlich, daß Maßnahmen der Kommission zur Förderung eines verkehrspolitischen Teilzieles den Widerspruch derjenigen Gruppen hervorrufen werden, die die Verwirklichung eines anderen Teilzieles für dringlicher halten. Aber letztlich besteht die Aufgabe der ICC darin, den Verkehr zugunsten der gesamten Volkswirtschaft zu regulieren. Hierbei lassen sich Konflikte mit Teilinteressen, selbst wenn diese isoliert betrachtet ökonomisch fundiert sind, nicht vermeiden.

In der amerikanischen Wirtschaft hat lange Zeit das Prinzip des "free enterprise" geherrscht. Es besagt, daß im Wirtschaftsleben jedermann aus seinem Kapital nach eigenem Gutdünken und ohne jegliche Reglementierung des Staates Nutzen ziehen dürfe. "Dieser Standpunkt wurde auch durch den Pionier- Individualismus eines Grenzvolkes gestärkt, das äußerste Handlungsfreiheit forderte. Die Folge davon war, daß Konkurrenz und 'laissez faire' den Kurs bestimmten"¹⁾.

Ist auch in den Vereinigten Staaten die Zeit des uneingeschränkten "free enterprise" lange vorüber, so ist doch die Abneigung gegen staatliche Einflußnahme auf die Wirtschaft bis heute spürbar. Diese Haltung erklärt, warum nicht alle Bereiche des Straßenkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt der Regulierung durch die ICC unterworfen werden konnten. Mithin bildet das "free enterprise"- Denken in der Wirtschaft für die Kommission ein Hindernis auf dem Wege zu einer wirklich umfassenden Kontrolle der Verkehrsträger.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Hauptursache für die gesamtwirtschaftlich unbefriedigende Lage im amerikanischen Verkehrswesen weniger bei der ICC als vielmehr in der verkehrspolitischen Grundkonzeption des Kongresses zu suchen ist. Diese Grundkonzeption berücksichtigte vor allem nicht rechtzeitig die Datenänderungen im Verkehr, wie sie die allmähliche Aushöhlung des Eisenbahnmonopols durch die Konkurrenz neuer Verkehrsträger bewirkte. Obwohl also das Eisenbahnmonopol bis heute weitgehend abgebaut ist,

1) Faulkner, H.U., Geschichte der amerikanischen Wirtschaft, a.a.O., S. 433

konnte sich der Kongreß der Vereinigten Staaten bisher nicht zu verkehrspolitischen Maßnahmen entschließen, die den Eisenbahnen einen Wettbewerb unter vergleichbaren Bedingungen und Auflagen erlauben.

Insbesondere die Verfasser des Weeks Report setzten sich in jüngerer Zeit für eine gründliche Änderung der verkehrspolitischen Grundkonzeption des Kongresses ein. Sie sahen vor allem auch deshalb eine größere Wettbewerbsfreiheit für die Eisenbahnen als notwendig an, weil diese bis heute auch in den Vereinigten Staaten das Rückgrat des Verkehrsmarktes darstellen.

Demgegenüber will die ICC das Ziel einer relativen Gleichstellung der Konkurrenten am Verkehrsmarkt auf einem anderen Wege erreichen. Sie sucht nicht den Eisenbahnen das gleiche Maß von Wettbewerbsfreiheit zu geben, wie es große Teilbereiche des Straßenkraftverkehrs und der Binnenschifffahrt genießen. Vielmehr strebt die ICC danach, sämtliche Bereiche des Verkehrs unter ihre uneingeschränkte Regulierungsbefugnis zu bringen. Damit läuft das Bestreben der ICC den Absichten des Weeks Report zuwider; dieser wünscht mehr Wettbewerbsfreiheit für die Träger des öffentlichen Verkehrs (d.h. die Eisenbahnen), die ICC wünscht dagegen erweiterte Regulierungsbefugnisse für die Konkurrenten der Bahnen.

In der "Transportation Act" von 1958 hat sich der Kongreß der Vereinigten Staaten die Überlegungen des Weeks Report kaum zu eigen gemacht. Er hat vielmehr im Sinne der ICC einige ihrer Befugnisse verstärkt. Daraus darf geschlossen werden, daß der Kongreß eine Neuorientierung seiner verkehrspolitischen Grundkonzeption als nicht notwendig ansieht, sondern partielle Anpassungen nach wie vor für ausreichend erachtet. Dabei sieht der Kongreß trotz gewisser, im gesetzlichen Rahmen und im Instrumentarium liegender Unvollkommenheiten in der "Interstate Commerce Commission" das geeignete Instrument zur Durchsetzung seiner Verkehrspolitik, deren fast achtzigjährige Erfahrung es unter stets wechselnden Situationen am Verkehrsmarkt stets aufs neue fruchtbar zu machen und anzuwenden gilt.

Text- und Tabellen- Anhang

"National Transportation Policy"; September 18, 1940

"It is hereby declared to be the national transportation policy of the Congress

to provide for fair and impartial regulation of all modes of transportation subject to the provisions of this Act, so administered as to recognize and preserve the inherent advantages of each;

to promote safe, adequate, economical, and efficient service and foster sound economic conditions in transportation and among the several carriers;

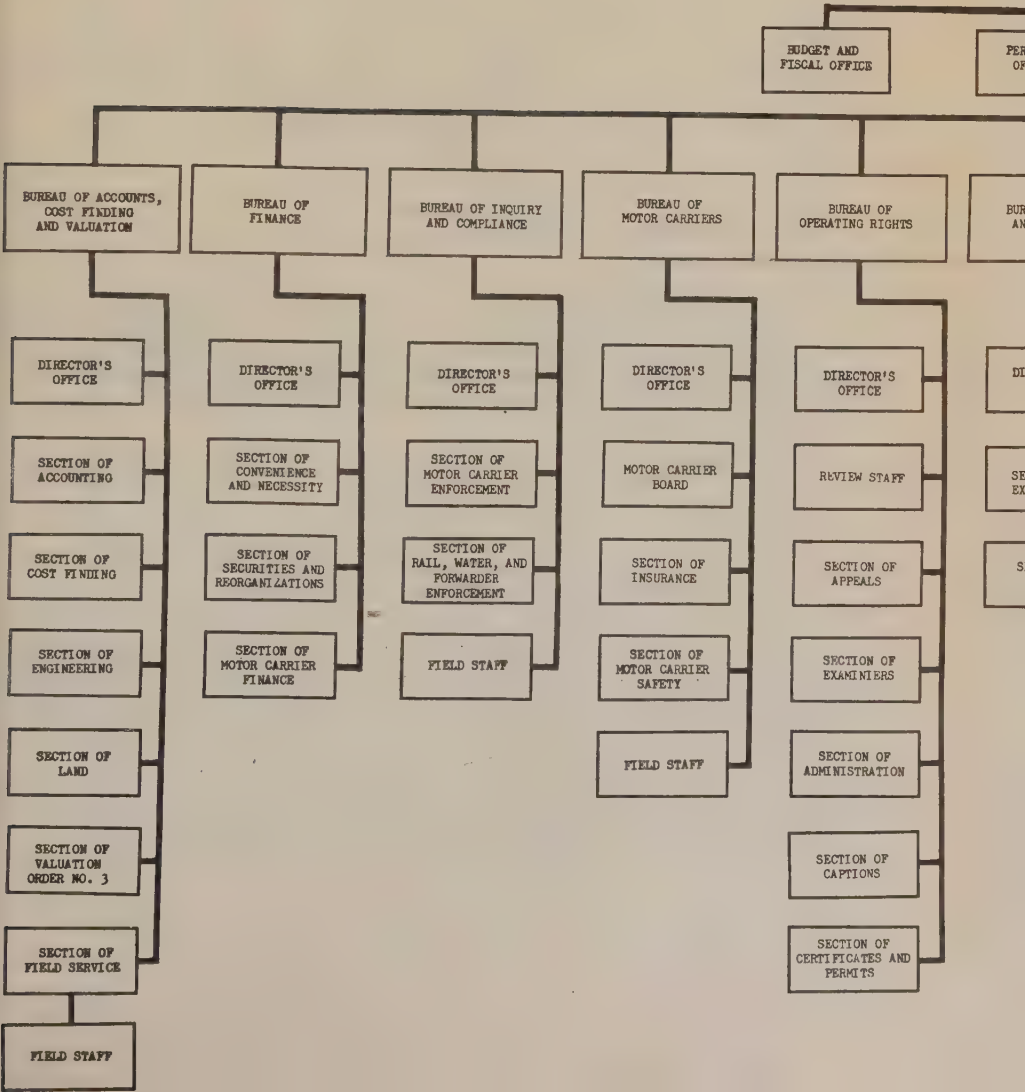
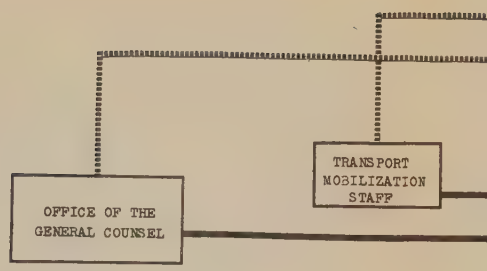
to encourage the establishment and maintenance of reasonable charges for transportation services, without unjust discriminations, undue preferences or advantages, or unfair or destructive competitive practices;

to cooperate with the several States and the duly authorized officials thereof;

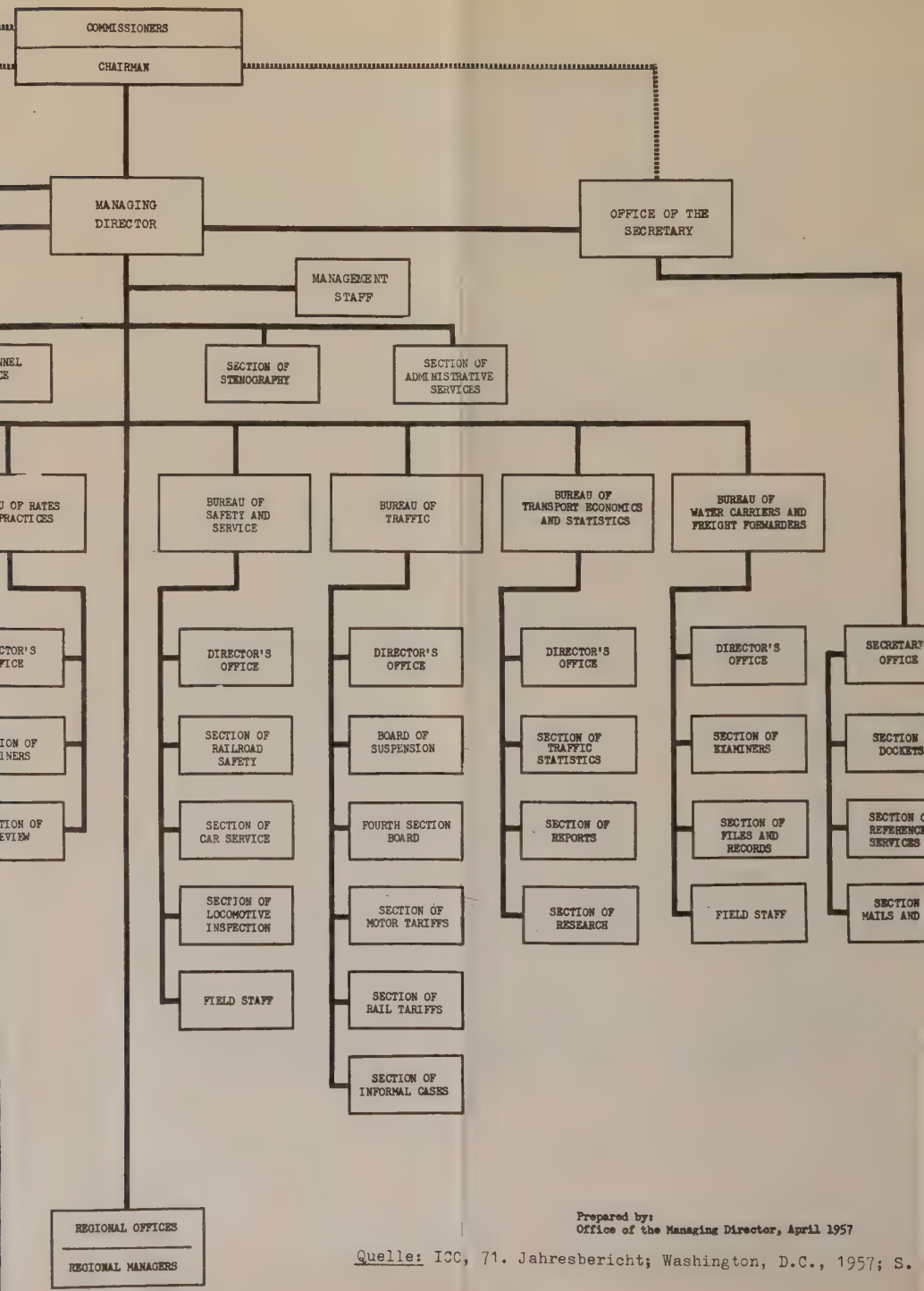
and to encourage fair wages and equitable working conditions;

- all to the end of developing, coordinating, and preserving a national transportation system by water, highway, and rail, as well as other means, adequate to meet the needs of the commerce of the United States, of the Postal Service, and of the national defense. All of the provisions of this Act shall be administered and enforced with a view to carrying out the above declaration of policy"¹⁾.

1) zitiert aus: The Interstate Commerce Act; Washington D.C. 1951, S. 1

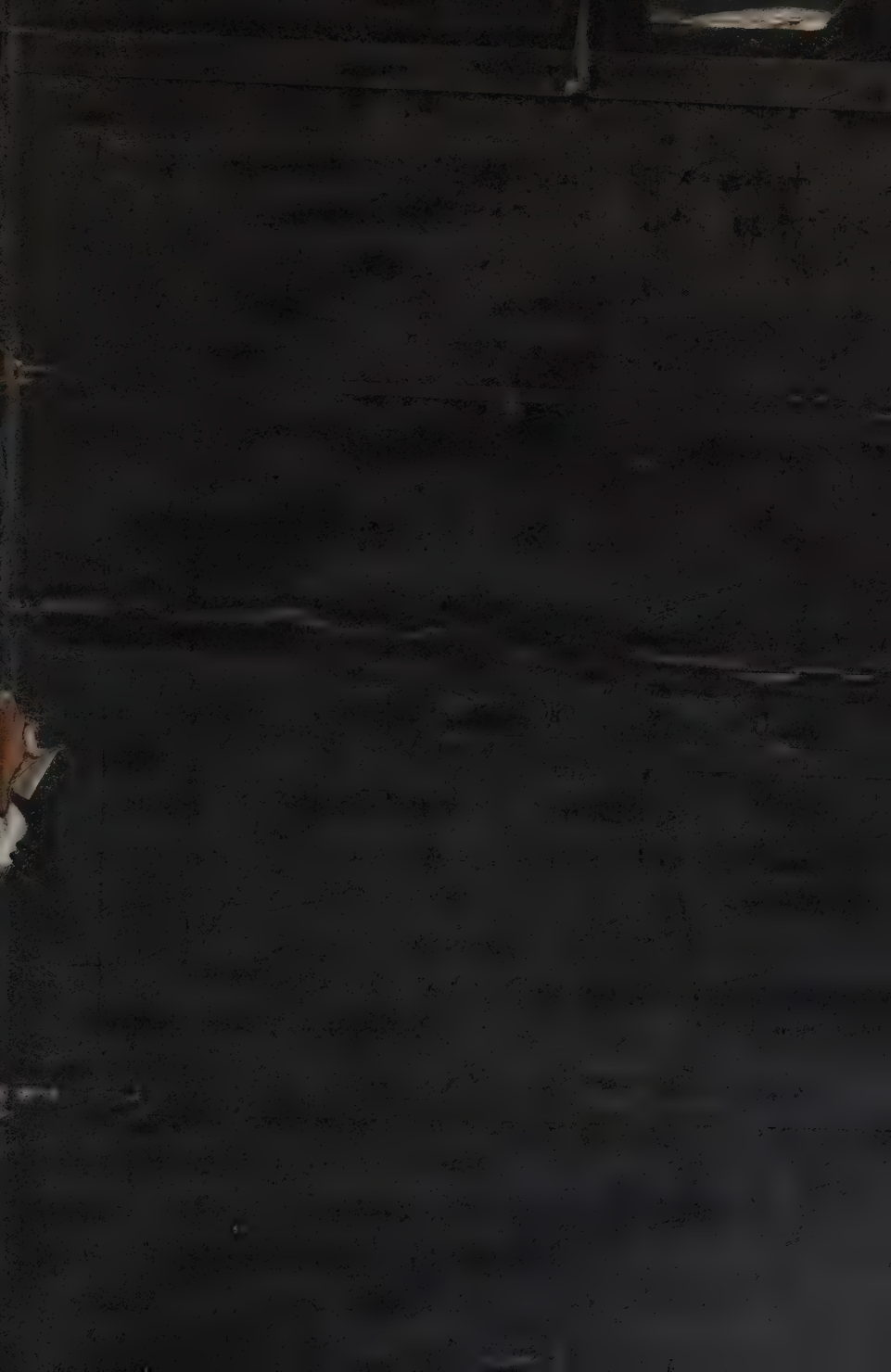


ATE COMMERCE COMMISSION



Prepared by:
Office of the Managing Director, April 1957

Quelle: ICC, 71. Jahresbericht; Washington, D.C., 1957; S.



Vorbemerkung zu den folgenden statistischen Zahlen.

Die in diesem Abschnitt genannten Zahlen sind der amtlichen Sammlung statistischer Zahlen der Vereinigten Staaten, nämlich dem "Statistical Abstract of the United States", entnommen. Soweit hierbei von Eisenbahnen die Rede ist, handelt es sich um:

- a) alle Eisenbahnen, die im zwischenstaatlichen Verkehr tätig sind und an die ICC berichten;
- b) um Rangierbahnen an den Knoten- und Endpunkten von Strecken, die ebenfalls an die ICC berichten; und
- c) private Eisenbahnen ("circulars").

Die tätigen Eisenbahngesellschaften wurden bis 1956 aufgrund ihrer jährlichen Brutto- Betriebseinnahmen wie folgt eingeteilt:

- Class I: eine Million US- \$ und darüber;
- Class II: US- \$ 100.000 bis US- \$ 1 Million;
- Class III: bis zu US- \$ 100.000.

Seit 1956 gilt folgende Einteilung:

- Class I: US- \$ 3 Millionen und darüber;
- Class II: bis zu US- \$ 3 Millionen.

Class III fiel weg.

Die statistischen Zahlen über Motor Carriers enthalten nicht alle Carriers, insbesondere nicht den Werk- oder Eigenverkehr; vielmehr beschränken sich hier die Angaben auf Motor Carriers der Klasse I, die jährlich und monatlich an die ICC berichten. Auch die Motor Carriers werden entsprechend ihren jährlichen Brutto- Betriebseinnahmen eingeteilt:

- a) vor 1950 (sowohl für Personen- als auch Güter- Straßenkraftverkehr):
 - Class I: US- \$ 100.000 und darüber;
- b) ab 1950: US- \$ 200.000 und darüber (gilt für Personen- Straßenkraftverkehr bis heute);
- c) ab 1957: Heraufsetzung des Minimums für den Güter- Straßenkraftverkehr von US- \$ 200.000 auf US- \$ 1 Million.

Angaben über die Zahl der in der Binnenschifffahrt tätigen Unternehmen (unter Kontrolle der ICC oder nicht) enthält der "Statistical Abstract" nicht, ebensowenig Angaben darüber, wieviel Prozent jedes Verkehrsträgers der Kontrolle der ICC unterstehen. Auch die Jahresberichte der ICC geben hierüber keinen exakten Aufschluß. Dem Verfasser standen gerade zu dieser Frage nur kurze und meist nicht näher erläuterte Texthinweise zur Verfügung, auf die in der vorliegenden Arbeit jeweils durch Fußnoten verwiesen wurde.

Umfang und prozentuale Verteilung der im zwischenörtlichen ("intercity"-) Personenverkehr der Vereinigten Staaten¹⁾ von den verschiedenen Verkehrsträgern geleisteten Personen- Meilen;

1950 - 1960

absolute Beträge in Mill. Personen- Meilen

Jahr	Eisenbahn ²⁾		Straßenkraftverkehr		Privatkraftwagen		Binnenschifffahrt ³⁾		Luftverkehr	
	Betrag	in %	Betrag	in %	Betrag	in %	Betrag	in %	Betrag	in %
1950	32.481	6,87	26.436	5,59	402.843	85,16	1.190	0,25	10.072	2,13
1951	35.306	6,60	27.418	5,13	457.787	85,60	1.333	0,25	12.938	2,42
1952	34.710	6,03	28.704	4,99	495.547	86,13	1.396	0,24	14.988	2,61
1953	32.261	5,30	28.397	4,66	529.194	86,93	1.487	0,24	17.430	2,86
1954	29.467	4,71	25.614	4,10	548.763	87,79	1.701	0,27	19.568	3,13
1955	28.695	4,32	25.514	3,84	585.817	88,16	1.738	0,26	22.741	3,42
1956	28.610	4,09	25.189	3,60	617.713	88,38	1.860	0,27	25.523	3,65
1957	26.251	3,63	21.455	2,97	644.837	89,24	1.930	0,27	28.128	3,89
1958	23.605	3,20	20.756	2,81	629.496	89,85	2.073	0,28	28.522	3,86
1959	22.373	3,04	20.364	2,76	659.435	89,56	2.026	0,27	32.566	4,42
1960	21.574	2,86	19.896	2,63	629.496	89,74	2.068	0,27	33.958	4,50

1) ohne Alaska und Hawaii

2) einschließlich elektrischer Straßenbahnen

3) einschließlich der Großen Seen

Quellen: United States Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, Washington D.C.; 81st Edition 1960, S. 567 und 83d Edition 1962, S. 570

Umfang und prozentuale Verteilung der im zwischenstaatlichen ("intercity"-) Güterverkehr der Vereinigten Staaten¹⁾ von den verschiedenen Verkehrsträgern geleisteten Tonnen- Meilen;

1940 - 1960

absolute Beträge in Mill Tonnen- Meilen

Jahr	Eisenbahn ²⁾		Straßenkraftverkehr		Binnenschifffahrt ³⁾		Öl- Pipelines		Luftverkehr	
	Betrag	in %	Betrag	in %	Betrag	in %	Betrag	in %	Betrag	in %
1940	411.813	63,24	62.043	9,53	118.057	18,13	59.277	9,10	14	0,002
1945	736.184	68,64	66.948	6,24	142.737	13,31	126.530	11,80	91	0,008
1950	628.463	57,44	172.860	15,80	163.344	14,93	129.175	11,81	318	0,029
1955	654.573	50,31	223.254	17,39	216.508	16,64	203.244	15,62	481	0,037
1956	676.694	49,01	248.846	18,37	219.978	15,93	229.959	16,65	563	0,041
1957	644.746	47,95	254.174	18,21	231.792	17,24	222.728	16,56	572	0,043
1958	574.756	47,01	255.544	20,20	189.016	15,46	211.289	17,28	579	0,047
1959	599.347	45,68	288.519	21,99	196.559	14,98	226.991	17,30	739	0,056
1960	594.853	44,17	299.393	22,23	223.000	16,56	228.626	16,98	778	0,058

1) ohne Alaska und Hawaii

2) einschließlich elektrischer Straßenbahnen

3) einschließlich der Großen Seen

Quellen: United States Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States, Washington D.C.; 81st Edition 1960, S. 567 und 83d Edition, 1962, S. 570

Zahl der Verkehrsunternehmen, die den Buchführungsvorschriften der ICC unterliegen; Stand: 30-6-1960.

1) Eisenbahnen, Kl. I.....	110
2) Eisenbahnen, Kl. II.....	309
3) Eisenbahn- Rangierbetriebe.....	191
4) Eisenbahn- Vermietungsbetriebe (lessor companies) ..	168
5) Personen- Straßenkraftverkehr.....	222
6) Güter- Straßenkraftverkehr.....	3.445
7) Öl- Pipelines.....	86
8) Binnenschiffahrtsunternehmen.....	136
9) Elektrisch betriebene Bahnen.....	32
10) Spediteure.....	61
11) Kühltransportbetriebe.....	7
12) Expresgesellschaften.....	2
13) Schlafwagengesellschaften.....	1
14) Rangierbahnhof- Betriebe.....	42
15) Holdinggesellschaften.....	4
Summe	4.816

Quelle: ICC, 74. Jahresbericht 1960; Washington 1961, S. 147

Zahl der Unternehmen, die keinen Buchführungsvorschriften unterliegen, der ICC aber periodische Berichte vorlegen; Stand: 30-6-1960

Wagen- Linien ¹⁾	105
Personen- Straßenkraftverkehr, Kl. II und III.....	1.000
Güter- Straßenkraftverkehr, Kl. III.....	13.450
Binnenschiffahrtsunternehmen ²⁾	112
Spediteure ³⁾	27
Holdinggesellschaften (Straßenkraftverkehr).....	28
Elektrische Straßenbahnen.....	7
Tarifbüros.....	58

Quelle: ICC, 74. Jahresbericht 1960; a.a.O., S. 147

-
- 1) sie stellen Wagen zum Eisenbahntransport
 2) Bruttoeinnahmen unter \$ 100.000
 3) Bruttoeinnahmen unter \$ 100.000

Anzahl der Binnenfluggesellschaften ("domestic airways") der Vereinigten Staaten¹⁾ von 1934 - 1961; Stand jeweils per 31-12.

Jahr	1934	1940	1945	1950	1955	1959	1960	1961
Anzahl	24	19	20	38	38	37	39	38

1) ohne Alaska und Hawaii

Quelle: United States Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States; Washington D.C., 83d Edition 1962, S. 582

Anzahl der Öl- Pipelinegesellschaften der Vereinigten Staaten¹⁾ von 1945 - 1960; Stand jeweils per 31-12.

Jahr	1945	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Anzahl	74	76	84	83	82	82	85	87

1) ohne Alaska und Hawaii

Quelle: United States Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States; Washington D.C., 83d Edition 1962, S. 587

Anzahl der in den Vereinigten Staaten¹⁾ tätigen ("operating") Eisenbahngesellschaften von 1920 - 1960; Stand jeweils per 31-12.

Jahr	1920	1930	1940	1950	1955	1958	1959	1960
Anzahl	1.085	775	574	471	441	412	411	407

1) ohne Alaska und Hawaii

Quelle: United States Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States; Washington D.C., 83d Edition, S. 572

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Adam, R.: Die schwierige Finanzlage der Eisenbahnen in USA; veröffentlicht in: Archiv für Eisenbahnwesen, Heft 1/ 1962; Berlin-Göttingen- Heidelberg 1962
- Aitchison, C.B.: Regulation of Carriers by the Interstate Commerce Commission; Washington 1952
- Association of Interstate Commerce Commission Practicioners: A Manual of Practice and Procedure before the Interstate Commerce Commission; Washington 1957
- dieselbe: Cost and Value of Service in Rate Making for Common Carriers; Washington 1952
- Bericht einer europäischen Sachverständigengruppe: Die Eisenbahnen in den Vereinigten Staaten; veröffentlicht als Folge 2 der Schriftenreihe "Die Bundesbahn"; Köln 1952
- Berkenkopf, P.: Grundzüge des Verkehrswesens der USA; Heft 12 der Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln; Düsseldorf, o.J.
- Böer, E.W.: Die Verkehrskoordination in der Politik der Interstate Commerce Commission; Heft 25 der Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster; Göttingen 1961
- Brandt, L. (Hg.): Schiene und Straße 1959; Dortmund 1960
- derselbe: Schiene und Straße 1960; Dortmund 1961
- Bundesministerium für Verkehr: Zahlen über den Verkehr in den Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in Großbritannien, Österreich, der Schweiz und den USA im Jahre 1957; o.O., o.J.

- Compes, E.: Die Eisenbahnen der Vereinigten Staaten von Amerika unter dem gesetzgeberischen Einfluß des Bundesstaates seit dem Weltkrieg (1917-1924); Diss., Köln 1925
- Cushman, F.M.: Manual of Transportation Law; Dallas/Texas 1951
- Dearing, Ch.L. und Owen, W.: National Transportation Policy; Washington 1949
- Fair, M.L. und Williams, E.W.: Economics of Transportation; New York 1950
- Faulkner, H.U.: Geschichte der amerikanischen Wirtschaft; Düsseldorf 1957
- Gawer, V.: Die Eisenbahnkrise. Ihre Ursachen und ihre Entwicklung; Bern 1936
- Graber, P.: Die amerikanischen Eisenbahngütertarife und ihre Beeinflussung durch die Konkurrenzverkehrsmittel (Diss. Bern); Heft 38 der Schweizerischen Beiträge zur Verkehrswissenschaft; Bern 1949
- Gutenberg, E.: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, I. Band; Berlin 1955
- Hamm, W.: Schiene und Straße; Heidelberg 1954
- Illetschko, L.L.: Transport- Betriebswirtschaft im Grundriß; Wien 1957
- Interstate Commerce Commission: diverse Jahresberichte
- Kloten, N.: Die Eisenbahntarife im Güterverkehr; Tübingen 1959
- Kruse, A. (Hg.): Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Festgabe für Adolf Weber; Berlin 1951
- Landon, Ch.E.: Transportation; New York 1951

- von der Leyen, A.: Die nordamerikanischen Eisenbahnen in ihren wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Gesammelte Aufsätze; Leipzig 1885
- Locklin, D.Ph.: Economics of Transportation; Chicago 1949
- Lohmann, M.: Einführung in die Betriebswirtschaftslehre; Tübingen 1959; 3. Aufl.
- van Metre, T.W.: Transportation in the United States; Brooklyn 1950
- Moulton, H.G. and Associates: The American Transportation Problem; Washington 1933
- Müller, J.H. und Willeke, R.J.: Zum Problem einer systemgerechten Belastung des Kraftverkehrs mit Wegkosten; veröffentlicht in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Heft 4/ 1962; Düsseldorf 1962
- OEEC- Dokument TAR 14(51)1: Railroads in the USA; Paris 1952
- OEEC- Dokument TAR/103 (52)1: La Réglementation Fédérale des Transports aux Etats- Unis; Paris 1955
- OEEC- Dokument TAR/149 (55)1: L' Organisation de la Circulation Routière aux Etat- Unis; Paris 1955
- Ottmann, K.: Die Vereinigten Staaten von Nordamerika als Vorbild einer bundesstaatlichen Verkehrsordnung; veröffentlicht in: Archiv für Eisenbahnwesen, Heft 3/ 1962; Berlin- Göttingen- Heidelberg 1962
- Pirath, C.: Die Grundlagen der Verkehrswirtschaft; Berlin 1949
- Precht, G.M.: Verkehrsprobleme der USA, Teil II: Ordnungs- und Organisationsprobleme; Bonn 1955

- Precht, G.M.: Die Lage der amerikanischen Eisenbahnen; Heft 5 der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft Güterfernverkehr im Bundesgebiet e.V.; Bielefeld 1956
- derselbe: Verkehrsprobleme der USA, Teil III: Die Tarifpolitik der Interstate Commerce Commission; Bonn 1960
- derselbe: Der Weeks- Report über die Revision der Verkehrspolitik der USA; veröffentlicht in: Archiv für Eisenbahnwesen, Heft 1/1961; Berlin- Göttingen- Heidelberg 1961
- Predöhl, A.: Verkehrspolitik; Göttingen 1958
- Rationalisierungs- Kuratorium der deutschen Wirtschaft, RKW- Auslandsdienst, Heft 86: Güterfernverkehr in USA; München 1959
- Ripley, W.Z.: Railroads- Finance and Organisation; Washington 1947
- Sax, E.: Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft; 1. Band: allgemeine Verkehrslehre; Berlin 1918
- Schulz- Kiesow, P.: Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung; Heidelberg 1940
- Seidenfus, H.St.: Verkehrsmärkte; Tübingen 1959
- Seligman, E.R.A.: Grundsätze der Sozialökonomie; Jena 1930
- Shinn, G.L.: Reasonable Freight Rates; Dubuque/ Iowa 1951
- von Stackelberg, H.: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre; Tübingen 1951
- Statement of Howard G. Freas- Chairman, Interstate Commerce Commission- before the Special Subcommittee on Legislative Oversight of the Committee on Interstate and Foreign Commerce- House of Representatives; Washington 1958

- Taff, Ch.A.: Commercial Motor Transportation;
Homewood/Illinois 1955
- derselbe: Traffic Management; Homewood/Illinois
1959
- Tedrow, J.H.: Regulation of Transportation;
Dubuque/ Iowa 1951
- Tissot van Patot, J.P.B. und Rueb, T.E.: Die Nachfolge der
amerikanischen Verkehrspolitik und
der Interstate Commerce Commission
in den Europäischen Gemeinschaften;
Heft 3 der Schriftenreihe der
Stichting Verkeerswetenschappelijk
Centrum; Rotterdam 1961
- United States Bureau of the Census: Statistical Abstract of the
United States, Washington D.C.; 81st
Edition 1960 und 83rd Edition 1962
- Weber, A.: Kurzgefaßte Volkswirtschaftspolitik;
Berlin 1957
- Westmeyer, R.E.: Economics of Transportation; New York
1952
- Wiedenfeld, K.: Transportwesen; in: Grundriß der
Sozialökonomik, V. Abteilung, 3. Teil;
Tübingen 1930
- Willeke, R.J.: Artikel "Eisenbahnen" im Staatslexikon,
Band 2; Freiburg 1958
- Wilson, G.L.: Transportation and Communications;
New York 1954
- derselbe: Interstate Commerce and Traffic Law;
New York 1953
- Zschokke, H.P.: Das amerikanische Antitrustrecht;
Sonderdruck aus Heft 2/ 1961 der
"Basler Juristischen Mitteilungen"

Gesetzestexte und Gesetzesvorschläge

Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Annotations of cases decided by the Supreme Court of the United States to June 30, 1952; Washington D.C. 1953

Interstate Commerce Act (ICA), together with Text of supplementary Acts and related sections of various other Acts; revised to November 1, 1951; Washington D.C. 1951

A Uniform System of Accounts for Pipe Line Companies; Washington D.C. 1952

Der Weeks Report über die Revision der Bundesverkehrspolitik der USA; (ungekürzte Übersetzung im Wortlaut); veröffentlicht in: Archiv für Eisenbahnwesen, Heft 4/ 1960; Berlin- Göttingen- Heidelberg 1960

Zeitschriften

Archiv für Eisenbahnwesen; Berlin- Göttingen- Heidelberg

Der Güterverkehr; Bielefeld

Der Personenverkehr; Bielefeld

Die Bundesbahn; Darmstadt

Internationales Archiv für Verkehrswesen; Frankfurt/ Main

Revue de la Navigation Intérieure et Rhénance; Strasbourg/ Bas-Rhin

Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik; Zürich

Zeitschrift für Verkehrswissenschaft; Düsseldorf

Zeitungen

Deutsche Verkehrs- Zeitung; Hamburg

Verkehrswirtschaft mit Der Kraftverkehr; Düsseldorf

Deutsche Zeitung mit Wirtschaftszeitung; Köln

Frankfurter Allgemeine Zeitung; Frankfurt/ Main

Lebenslauf

Am 28. April 1930 wurde ich in Freiburg/ Brsg. als Sohn des Bankprokuristen Robert Buggle und seiner Ehefrau Anna, geb. Krieger, geboren.

Nach vier Jahren Volksschule in Freiburg/ Brsg. Besuch des dortigen Kepler- Gymnasiums; im Sommer 1949 Abitur.

Vom 5. Sept. 1949 bis 30. Sept. 1951 Maschinenschlosserlehre in Firma "Deutsche Rhodiaceta AG.", Freiburg/ Brsg; am 29. Sept. Facharbeiterprüfung abgelegt. Vom 1. Okt. 1951 bis 30. Juni 1952 als Maschinenschlosser in der gleichen Firma gearbeitet.

Vom Wintersemester 1952/ 53 bis zum Wintersemester 1953/ 54 an der TH Stuttgart drei Semester Maschinenbau studiert, anschließend an der gleichen Hochschule ein Semester Volkswirtschaft. Vom Wintersemester 1954/55 bis zum Sommersemester 1957 Fortsetzung der volkswirtschaftlichen Studien an der Universität Freiburg/ Brsg; im Okt. 1957 Examen als Diplomvolkswirt.

Vom 1. Nov. 1958 bis zum 31. Jan. 1960 bei "Farbenfabriken Bayer AG.", Leverkusen, und vom 1. Febr. 1960 bis zum 31. Dez. 1960 bei Firma "EKATO- Werk", Schopfheim/ Wiesental, jeweils als Einkaufs- Sachbearbeiter gearbeitet.

Vom 1. Jan. 1961 bis zum 31. Mai 1963 Tätigkeit als wissenschaftliche Hilfskraft (Führung der Institutsbibliothek) im Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Freiburg/ Brsg.

Alfred Buggle

